Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden

Eindrapport
Uitgebracht in opdracht van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Amersfoort, 31 augustus 2015

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl

Inhoud

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Goederen van een meerderjarig persoon kunnen desgevraagd door de kantonrechter onder ***beschermingsbewind*** worden gesteld. Dit indien een persoon vanwege zijn of haar lichamelijke dan wel geestelijke toestand niet meer in staat is om zelf de eigen financiële zaken te regelen. Vanaf 1 januari 2014 vormen, vanuit de 'wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap', ook verkwisting en het hebben van problematische schulden gronden voor het toepassen van beschermingsbewind. Met dit laatste is in feite een al langer bestaande praktijk geformaliseerd. Voor genoemde datum vormde namelijk het hebben van ***problematische schulden*** ook dikwijls een reden voor kantonrechters om beschermingsbewind toe te passen.

In de afgelopen jaren is sprake geweest van een ***sterke stijging*** van het aantal (toegewezen) ***aanvragen*** voor beschermingsbewind. Zo heeft Stimulansz becijferd dat het aantal aanvragen in de periode 2010-2013 met minimaal 66% is gestegen[1]. Een groot deel van deze aanvragen werd ook daadwerkelijk toegekend door kantonrechters. De groei van het aantal personen waarvan de goederen onder bewind werden gesteld[2] gaat gepaard met ***stijgende kosten voor gemeenten***. Voor minder draagkrachtigen dienen gemeenten via de Bijzondere Bijstand namelijk bij te dragen aan de kosten voor onderbewindstelling. Voor de gemeenten die deel hebben genomen aan het Stimulansz-onderzoek zijn deze kosten in de afgelopen drie jaren gemiddeld gezien ongeveer verdubbeld. Een belangrijk probleem voor gemeenten is dat zij weinig grip hebben op deze kosten (ontwikkeling).

Vanuit bovenstaande optiek heeft Bureau Bartels in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een ***verdiepend onderzoek*** uitgevoerd naar de achterliggende oorzaken van de groei van het aantal onderbewindstellingen en daarmee gepaard gaande kosten. Samenhangend hiermee werd met het onderzoek beoogd om een goed beeld te krijgen van de (kenmerken van de) personen met beschermings-bewind en mogelijkheden om hun financiële zelfredzaamheid te vergroten. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2014 tot en met augustus 2015. In dit rapport presenteren we onze bevindingen.

1.2 Doelstelling en aanpak onderzoek

De ***doelstelling*** van het onderzoek bestond uit het beantwoorden van de volgende vraag:

Wat zijn achtergronden voor de groei van het aantal onderbewindstellingen, waarom wordt beschermingsbewind in de praktijk toegepast en hoe kan financiële zelfredzaamheid van onderbewindgestelden worden bevorderd?

---

1 Stimulansz, *Beschermingsbewind. Kwantitatief onderzoek naar ontwikkelingen en kosten voor gemeenten*, mei 2014.

2 Hierna hanteren we gemakshalve de term 'onderbewindgestelden'. Overigens wordt in de rechtspraak de term 'rechthebbende' gebruikt.

Uit deze doelstelling blijkt dat in het onderzoek de volgende drie thema's centraal stonden:

I. Achtergronden toename onderbewindgestelden.
II. Redenen toepassing beschermingsbewind.
III. Bevorderen financiële zelfredzaamheid[3] van onderbewindgestelden.

Om inzicht te verkrijgen in deze thema's is een aantal onderling samenhangende activiteiten uitgevoerd. We zullen deze kort toelichten.

Pilotfase

Voor het onderzoek zijn gegevens verzameld onder bewindvoerders, onderbewindgestelden en gemeenten (zie hierna). Om deze gegevensverzameling goed voor te kunnen bereiden, is in samenspraak met de opdrachtgever besloten om een pilotfase in te bouwen. In deze pilotfase is de gegevensverzameling getest bij twee bewindvoerderskantoren. De inhoudelijke en organisatorische leerervaringen die met deze pilots verkregen zijn, hebben we vervolgens verwerkt in de aanpak van de onderstaande activiteiten.

Selectie bewindvoerderskantoren

Een centrale rol in het onderzoek was weggelegd voor professionele bewindvoerderskantoren. Zij hebben ons voorzien van (geanonimiseerde) gegevens over onderbewindgestelden (zie 'dossieranalyse' hierna). Bovendien hebben wij via hen bewindvoerders, onderbewindgestelden en – in beperkte mate[4] – gemeenten kunnen raadplegen voor het onderzoek. Bij de ***selectie*** van bewindvoerderskantoren zijn de volgende ***criteria*** gehanteerd:

- geografische spreiding over landsdelen. Voor het onderzoek zijn bewindvoerderskantoren in een vijftal provincies geselecteerd. Deze provincies – Drenthe, Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland en Limburg – zijn willekeurig gekozen;
- 'leeftijd' van de kantoren. Om ook ontwikkelingen in de tijd te kunnen schetsen (in zowel de dossieranalyse als de interviews met bewindvoerders) zijn kantoren geselecteerd die voor 2010 opgericht zijn;
- variatie in aantal bewindvoerders per kantoor. Om een goede 'mix' van typen kantoren te krijgen, zijn zowel kantoren met meerdere bewindvoerders als kantoren met één bewindvoerder in het onderzoek betrokken.

Voor de selectie van de bewindvoerderskantoren hebben we een beroep gedaan op de brancheorganisaties BPBI, NBPB en NVVK. Zij hebben ons voorzien van hun volledige ledenbestand of van hun leden binnen de geselecteerde provincies (die voor 2010 zijn opgericht). In die gevallen waarin onbekend was wanneer het bureau was opgericht, hebben we dit achterhaald via internet of telefonisch contact met het betreffende bureau. Vervolgens hebben wij de selectie gemaakt. Na de selectie hebben de geselecteerde bewindvoerderskantoren een brief vanuit het ministerie van SZW ontvangen, waarin het

---

[3] In dit onderzoek is wat betreft het begrip *'financiële zelfredzaamheid'* aangesloten bij de Nibud-definitie: 'iemand is financieel zelfredzaam wanneer hij/zij weloverwogen keuzes maakt zodanig dat zijn/haar financiën in balans zijn, zowel op de korte als op de lange termijn'.

[4] In aanvulling op de vertegenwoordigers van gemeenten die via bewindvoerders in beeld kwamen, hebben we nog een additionele steekproef onder gemeenten moeten trekken om ook gemeenten voldoende in het onderzoek te betrekken.

onderzoek is aangekondigd en om medewerking is gevraagd. Vervolgens is contact opgenomen om te toetsen of zij bereid waren om in het onderzoek te participeren.

De medewerking aan het onderzoek was groot. Inclusief de twee kantoren uit de pilotfase zijn in totaal ***32 bewindvoerderskantoren*** in het onderzoek betrokken. Slechts twee kantoren wilden geen medewerking verlenen. De netto-respons is hiermee uitgekomen op 94%. In Bijlage I is de spreiding van betrokken bewindvoerderskantoren over de provincies weergegeven (zie tabel I.1). Van de (32) betrokken kantoren bestonden acht kantoren uit 'éénpitters' en de rest uit kantoren met meerdere bewindvoerders. In totaal zijn van deze 32 kantoren 65 bewindvoerders geraadpleegd.

Dossieranalyse

Om zicht te krijgen op de kenmerken van onderbewindgestelden (en ontwikkelingen daarin), zijn via de bewindvoerderskantoren gegevens over een deel van hun cliënten verzameld. Daartoe hebben we dossiers getrokken uit het cliëntenbestand van elk deelnemend kantoor. Hierbij was overigens sprake van een ***gestratificeerde steekproef***: de dossiers zijn getrokken uit ***drie jaargangen*** waarin cliënten onder bewind zijn geplaatst door de kantonrechter, namelijk 2010, 2013 en 2014. De eerste twee jaargangen zijn gekozen om aan te sluiten bij de onderzoeksperiode van het genoemde Stimulansz-onderzoek. Het laatste jaar – 2014 – is meegenomen om een eventuele impact van de wetswijziging zichtbaar te kunnen maken.

De aanpak die daarbij gevolgd is, is dat we via de bewindvoerderskantoren de beschikking kregen over geanonimiseerde lijsten van cliënten (van de deelnemende bewindvoerders) uit de genoemde jaargangen. Hieruit hebben we vervolgens geheel willekeurig per jaargang een aantal dossiers getrokken. Voor elk van de 65 deelnemende bewindvoerders hebben we aldus 10 dossiers (onderbewindgestelden) geselecteerd[5]. Een paar bewindvoerders hebben – ondanks herhaalde verzoeken – geen gegevens aangereikt.

Vervolgens hebben we de bewindvoerders een digitaal format gestuurd om voor de 'getrokken' onderbewindgestelden een aantal kenmerken in te vullen. Het ging hierbij om kenmerken als geboortedatum, geslacht, leefvorm, inkomstenbron op moment van instelling onderbewindstelling, al of niet bijdrage vanuit bijzondere bijstand, toestand bij aanvang beschermingsbewind, of er sprake was van problematische schulden[6] en of die inmiddels zijn opgelost, et cetera.

Op deze wijze hebben we gegevens uit ***in totaal 628 dossiers***[7] verkregen en geanalyseerd. In tabel 1.1 is de spreiding van deze dossiers over de drie genoemde jaargangen weergegeven.

5 Bij de deelname van twee bewindvoerders van een kantoor werden dus 20 onderbewindgestelden 'getrokken' waarvan gegevens uit het dossier zijn aangereikt.

6 We hanteren de NVVK-definitie voor problematische schulden. Deze luidt als volgt: *'De situatie waarin van een natuurlijk persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen.'*

7 Volgens opgave vanuit de hoek van de rechtbanken zijn er momenteel circa 280.000 bewind dossiers.

Tabel 1.1 Spreiding dossiers voor dossieranalyse naar jaargang

Jaar	Aantal dossiers
2010	195
2013	224
2014	209
Totaal	**628**

Veldwerk

Naast de dossieranalyse is ook veldwerk uitgevoerd onder verschillende doelgroepen. Een eerste doelgroep bestond uit ***bewindvoerders***. In samenspraak met de centrale contactpersoon van de geselecteerde bewindvoerderskantoren is bepaald hoeveel en welke bewindvoerders geraadpleegd konden worden. Hierbij is vanuit het onderzoek de voorwaarde gesteld dat het om 'ervaren' bewindvoerders diende te gaan, namelijk bewindvoerders die minimaal sinds 2010 als bewindvoerder opereren. Dit om in de interviews met hen ook te kunnen vragen naar ontwikkelingen in de tijd. In totaal hebben ***65 bewindvoerders*** aan het onderzoek deelgenomen. In de interviews met deze bewindvoerders is de algemene vragenlijst afgenomen, maar zijn ook specifieke cases aan de orde gesteld (zie verdiepende case-analyses verderop). Het overgrote deel van de bewindvoerders is via face-to-face gesprekken geraadpleegd. In enkele gevallen is om praktische redenen gekozen voor een telefonisch interview.

Vanuit twee invalshoeken zijn ook ***gemeenten*** in het onderzoek betrokken. In de eerste plaats zijn ***beleidsmedewerkers*** geraadpleegd die op een meer overall niveau inzicht hadden in het gemeentelijke schuldhulpverleningsbeleid en de ervaringen met beschermingsbewind daarbinnen. Voor een beperkt deel zijn namen en contactgegevens van deze medewerkers aangereikt vanuit de geraadpleegde bewindvoerders. In aanvulling hierop hebben we een steekproef getrokken van gemeenten uit de vijf provincies die voor dit onderzoek zijn geselecteerd. Vervolgens hebben we bij deze gemeenten de meest geschikte gesprekspartner geïdentificeerd en benaderd. In totaal zijn telefonische interviews afgenomen onder beleidsmedewerkers van 70 gemeenten. Ook bij deze onderzoeksgroep was de medewerking groot: de netto-respons is uitgekomen op 97%. In Bijlage I is weergegeven hoe de geografische spreiding van deze beleidsmedewerkers is. Uit tabel I.1 blijkt dat in een enkel geval een gemeente buiten de vijf geselecteerde provincies is geraadpleegd, omdat deze gemeente in beeld kwam in de individuele case-analyses. Het werkgebied van de bewindvoerders is namelijk (vaak) niet uitsluitend beperkt tot de provincie waarin het kantoor gevestigd is.

In de tweede plaats was het de bedoeling om rondom de individuele case-analyses – zie verderop – ook ervaringen van ***consulenten*** van gemeenten te betrekken. Hiervoor hebben we de bewindvoerders gevraagd om (na ruggespraak met de onderbewindgestelden zelf) consulenten te identificeren die betrokken zijn bij het oplossen van de schuldenproblematiek van de onderbewindgestelden die in deze cases centraal staan. Het kon hierbij gaan om medewerkers van gemeenten zelf of medewerkers van organisaties die door gemeenten worden ingezet bij de schuldhulp-verlening. Een opvallende bevinding was dat er nauwelijks consulenten aangereikt konden worden. In verreweg de meeste gevallen bleken de betreffende onderbewind-

gestelden niet begeleid te worden vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening[8]. Het gevolg hiervan was dat we slechts vier consulenten hebben kunnen raadplegen. Dit aantal is te weinig om analyses op los te laten.

Zoals hiervoor opgemerkt, zijn ook ***verdiepende case-analyses*** uitgevoerd rondom de situatie van individuele gevallen van beschermingsbewind. In samenspraak met de ***bewindvoerders*** zijn cases geselecteerd die voldeden aan de volgende criteria, namelijk:

- personen die in 2013 of 2014 onder bewind zijn gesteld (om niet ver terug in de tijd te hoeven gaan daar waar het om de beantwoording van vragen over het 'voortraject' gaat);
- waarbij sprake is van problematische schulden;
- waarvoor ook een beroep is gedaan op bijzondere bijstand vanuit de gemeente;
- en waarbij de betreffende onderbewindgestelde in principe ook in staat is om eventueel vragen over zijn/haar ervaringen te beantwoorden (zie hieronder).

Bij de selectie is overigens ook gelet op een spreiding over kenmerken van onderbewindgestelden (bijvoorbeeld qua geslacht, leeftijd, toestand).

Gemiddeld hebben we per bewindvoerder twee cases nader verdiept. In totaal zijn over 128 individuele cases aanvullende vragen aan bewindvoerders gesteld. Het streven was om in circa de helft van de gevallen ook de onderbewindgestelde zelf te raadplegen. In totaal hebben we ***88 onderbewindgestelden*** in het onderzoek betrokken. Uit de pilotfase was al gebleken dat deze onderbewindgestelden het beste via telefonische interviews betrokken konden worden. Om dit mogelijk te maken is aan de bewindvoerder eerst gevraagd om na te gaan of de geselecteerde onderbewindgestelde bereid is om deel te nemen en toestemming geeft om ons te voorzien in zijn of haar telefoonnummer.

Zoals hiervoor aangegeven, was het ook de bedoeling om het perspectief van gemeentelijke consulenten in de individuele case-analyses te betrekken. Door de geringe betrokkenheid van dergelijke consulenten bij de onderbewindgestelden, bleek dit niet mogelijk te zijn.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoek heeft uitsluitend betrekking op professioneel beschermingsbewind en niet op onderbewindstellingen waarbij een niet-professionele bewindvoerder (familielid o.i.d. van de onderbewindgestelde) is aangesteld. Het onderzoek heeft zich beperkt tot de raadpleging van bewindvoerders, onderbewindgestelden en gemeenten. De werkwijze van kantonrechters is buiten de scope van dit onderzoek gebleven. Ook zijn geen zorginstellingen en organisaties op het gebied van maatschappelijk werk geraadpleegd, hoewel zij in de praktijk een toeleidende rol naar beschermingsbewind vervullen.

[8] Zoals verderop blijkt, zijn sommige onderbewindgestelden wel vanuit de gemeente doorverwezen naar bewindvoering om eerst stabiliteit te verkrijgen alvorens in aanmerking te komen voor bijvoorbeeld schuldsanering.

De uitkomsten die in dit rapport worden weergegeven, zijn gebaseerd op drie bronnen, namelijk:

- analyses op basis van gegevens uit de dossiers van 628 onderbewindgestelden (uit een drietal jaargangen, zie hiervoor). Bij de tabellen en figuren die hierop gebaseerd zijn staat als bron 'Dossierstudie' vermeld;
- interviews met bewindvoerders en gemeentelijke beleidsmedewerkers. In de titelkop staat dan vermeld op welke respondentgroep(en) de desbetreffende tabel of figuur gebaseerd is;
- interviews met bewindvoerders en onderbewindgestelden over individuele gevallen van onderbewindstelling. In dat geval staat 'Verdiepende casestudies' als bron vermeld.

Bij de uitkomsten die gebaseerd zijn op de raadpleging van gemeentelijke beleidsmedewerkers merken we nog het volgende op. Bij de benadering van de gemeenten hebben we gevraagd naar gesprekspartners die het meest van de materie – beschermingsbewind in relatie tot gemeentelijke schuldhulpverlening – weten en aldus de vragen zo goed mogelijk zouden kunnen beantwoorden. Een deel van de respondenten uit deze groep bleek desondanks niet in staat om alle vragen te beantwoorden. Dit omdat de afstand tot de toepassing van beschermingsbewind in hun geval zo groot was dat zij geen goed beeld hadden van de kenmerken van de onderbewindgestelden dan wel de resultaten die in de praktijk met beschermingsbewind worden gerealiseerd. Dit verklaart waarom het aantal waarnemingen in sommige tabellen en figuren lager uitvalt bij deze onderzoeksgroep.

Bij de tabellen en figuren merken we verder op dat de genoemde percentages niet altijd (precies) tot 100% optellen. Dit vanwege het feit dat bij een deel van de vragen meerdere antwoorden mogelijk was. Bovendien kan sprake zijn van afrondingsverschillen.

Het rapport is opgebouwd aan de hand van de drie genoemde thema's die voortvloeien uit de doelstelling van het onderzoek (zie paragraaf 1.2). Dit betekent dat in hoofdstuk 2 de achtergronden voor de toename van het aantal onderbewindgestelden centraal staat. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de redenen voor toepassing van beschermingsbewind. Het bevorderen van financiële zelfredzaamheid komt in hoofdstuk 4 aan bod. We ronden deze rapportage af met hoofdstuk 5 waarin we de belangrijkste conclusies en de aanbevelingen presenteren die uit het onderzoek zijn te destilleren.

Om de navolgende uitkomsten van het verdiepend onderzoek goed te kunnen interpreteren, merken we ten slotte het volgende op. In de volgende hoofdstukken krijgt de lezer als het ware ***de 'foto'*** gepresenteerd van de stand van zaken op het gebied van beschermingsbewind ruim een jaar na de inwerkingtreding van de 'wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap'. Betrokkenen hebben dan ook nog maar recent ervaring opgedaan met de doorgevoerde veranderingen. Dit impliceert dat gevolgen van de recente wijzigingen nog niet volledig uitgekristalliseerd zullen zijn.

2. Achtergronden toename onderbewindgestelden

2.1 Inleiding

Een belangrijk doel van het onderzoek was om licht te werpen op de vraag hoe het komt dat in de afgelopen jaren het aantal onderbewindstellingen en de kosten daarvan (voor gemeenten) zo sterk gestegen zijn. Om hier zicht op te krijgen is in het onderzoek nagegaan welke typen personen een beschermingsbewindvoerder toegewezen hebben gekregen en binnen welke deelsegmenten de groei zich met name gemanifesteerd heeft in de afgelopen jaren. Deze analyse is uitgevoerd aan de hand van de dossieranalyse, zoals die in het vorige hoofdstuk is toegelicht. Bovendien hebben we ook in de interviews met bewindvoerders en gemeentelijke beleidsmedewerkers aandacht besteed aan de achtergronden van de toename.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2.2 presenteren we een aantal kenmerken van onderbewindgestelden en trends die zich daarin voordoen. In paragraaf 2.3 zoomen we in op de achtergronden voor de groei van het aantal onderbewindgestelden zoals die vanuit de geraadpleegde bewindvoerders en gemeenten worden gesignaleerd.

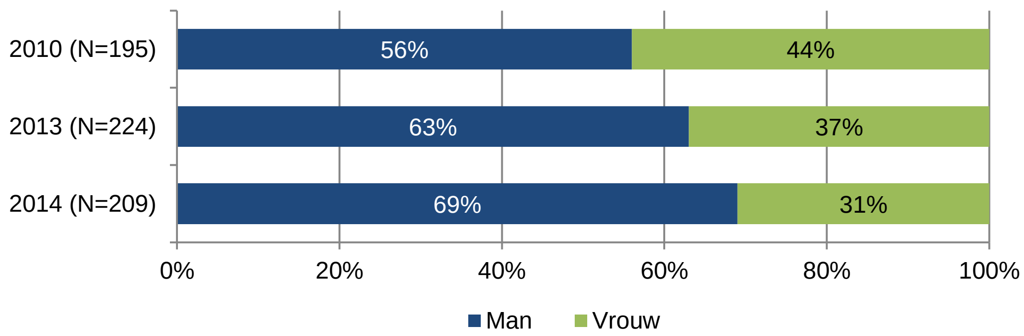
2.2 Kenmerken van onderbewindgestelden

In deze paragraaf presenteren we een aantal kenmerken van de populatie onderbewindgestelden. Zoals gezegd, is het navolgende gebaseerd op de gegevens van de ruim 600 onderbewindgestelden uit de dossieranalyse. Bij de presentatie van de kenmerken zullen we ook de mutaties in de tijd weergeven, door een onderscheid aan te brengen tussen personen die in 2010, 2013 of 2014 onder bewind zijn gekomen.

Geslacht

Figuur 2.1 bevat – voor de verschillende jaargangen – het ***geslacht*** van de onderbewindgestelden waarvoor we een aantal kenmerken in kaart hebben gebracht.

Figuur 2.1 Onderbewindgestelden naar geslacht in 2010, 2013 en 2014



Bron: Dossierstudie

Uit figuur 2.2 komt een opvallende trend naar voren in die zin dat in de loop der tijd het aandeel mannen behoorlijk toegenomen is. Voor de jaargang 2010 geldt dat ruim de helft

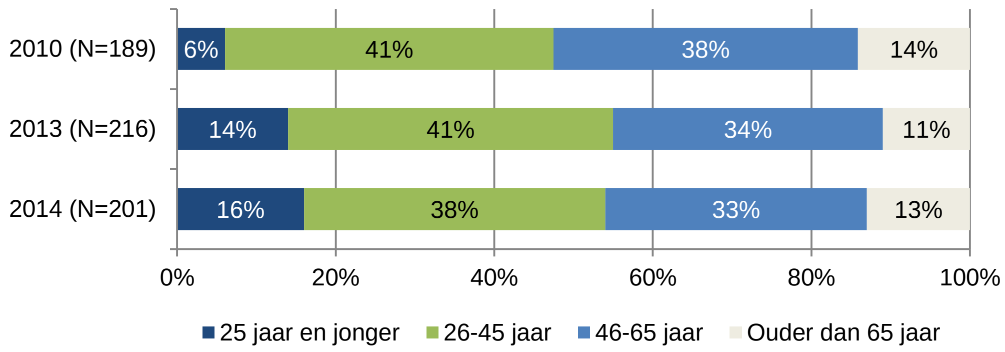
van de onderbewindgestelden van het mannelijk geslacht is, terwijl dit aandeel voor de jaargang 2014 op ruim twee derde deel uitkomt. Wellicht dat de economische crisis een rol speelt in de toename van het aantal mannen. In de periode 2008-2014 is namelijk het aantal werkloze mannen veel sterker gestegen dan het aantal werkloze vrouwen[9]. In Nederland is het nog steeds zo dat de arbeidsparticipatie van mannen over de hele linie gezien wat hoger ligt dan bij vrouwen. Bij een gelijke kans op het ontstaan van problematische schulden als gevolg van (langdurige) werkloosheid zal bij een economische crisis het aandeel mannen met dergelijke schulden groeien ten opzichte van het aandeel vrouwen met problematische schulden.

Uit het veldwerk onder bewindvoerders en gemeentelijke beleidsmedewerkers komt naar voren dat zij de economische crisis ook als belangrijkste oorzaak aanwijzen voor de toename van het aantal bewindstellingen. Overigens speelt hierbij dan in hun optiek niet alleen de werkloosheid (en geringe kansen op de arbeidsmarkt van veel onderbewindgestelden) een rol, maar ook het feit dat door de economische crisis de inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden voortdurend onder druk staat. Verderop zien we namelijk dat een belangrijk deel van de onderbewindgestelden afhankelijk is van een uitkering.

Leeftijd

In figuur 2.2 geven we inzicht in de ***leeftijd*** van de groep van onderbewindgestelden uit de dossieranalyse. Ook in dit geval zien we weer een opvallende verschuiving optreden in die zin dat in de afgelopen periode met name het ***aandeel jongeren*** binnen de groep van onderbewindgestelden ***sterk toegenomen*** is. Binnen de jaargang 2014 komt dit aandeel namelijk bijna drie keer zo hoog uit dan binnen de jaargang 2010[10].

Figuur 2.2 Verdeling onderbewindgestelden naar leeftijd in 2010, 2013 en 2014



Bron: Dossierstudie

Een deel van de geraadpleegde bewindvoerders ziet in hun praktijk ook een toename van het aantal jongeren dat onder beschermingsbewind wordt geplaatst (zie volgende paragraaf). Uit de toelichting van deze respondenten blijkt dat bij jongeren dikwijls schulden spelen die te maken hebben met mobiele telefonie (dus belkosten), het

---

9 Zie CBS Statline. Het aantal werkloze mannen nam in deze periode toe van 141.000 naar 343.000 (+143%). Voor vrouwen was in deze periode sprake van een toename van 176.000 naar 317.000 (+80%).

10 Ook uit het NVVK-onderzoek, *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, oktober 2014*, blijkt dat steeds meer jongeren in dusdanige schulden terechtkomen dat zij een beroep doen op schuldhulpverlening.

eenvoudig verkrijgen van kredieten en het ontbreken van financiële kennis en vaardigheden[11]. In de volgende paragraaf komen we hier nader op terug.

Een deel van de geraadpleegde bewindvoerders heeft aangegeven dat zij een groei van het aantal ouderen onder beschermingsbewind zien (zie verderop). Dit zien we echter niet terugkomen in de uitkomsten van de dossieranalyse. Het aandeel ouderen blijft, zoals uit figuur 2.2 blijkt, nagenoeg stabiel. Dit duidt erop dat vergrijzing niet zozeer als verklaring kan worden gegeven voor de toename van het aantal onderbewindgestelden. Overigens mag verwacht worden dat bij ouderen vaak niet-professionele bewindvoerders (veelal familieleden) worden ingezet. Deze vorm van bewindvoering is buiten de scope van het onderzoek gelaten.

Leefvorm

Bij het in kaart brengen van kenmerken van de ruim 600 onderbewindgestelden hebben we ook aandacht besteed aan de ***leefvorm*** van deze personen. Tabel 2.1 bevat inzicht in de onderscheiden leefvormen alsmede in de mate waarin deze vormen zich voordoen bij de betreffende onderbewindgestelden[12].

Tabel 2.1 Verdeling onderbewindgestelden naar leefvorm in 2010, 2013 en 2014 (N=628)

Leefvorm	2010	2013	2014	Mutatie
Alleenstaand zonder kinderen	47%	51%	51%	+4%
In zorginstelling verblijvend	19%	14%	15%	-4%
Alleenstaand met kinderen (eenoudergezin)	13%	7%	10%	-3%
Gehuwd of samenwonend met kinderen	9%	10%	8%	-1%
Gehuwd of samenwonend zonder kinderen	6%	9%	6%	0%
Begeleid wonen	5%	7%	7%	+2%
Inwonend bij familie	1%	1%	3%	+2%
Anders	1%	<1%	<1%	-1%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**	**-**

Bron: Dossierstudie

Uit tabel 2.1 steekt één leefvorm er met stip bovenuit, namelijk ***'alleenstaanden zonder kinderen'***. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het om mensen gaat die een goed sociaal netwerk ontberen. Hierdoor zoeken deze mensen veel minder snel hulp en laten zij hun problemen – waaronder ook schulden – lange tijd voortduren. Bovendien worden ze door het ontbreken van een vorm van sociale controle ook niet gecorrigeerd op 'fout' gedrag daar waar het gaat om onverantwoorde bestedingen en dus het ontstaan van problematische schulden. Een andere mogelijke verklaring is dat alleenstaanden – wanneer zij in een uitkeringssituatie komen – dermate weinig inkomen krijgen dat ze

---

[11] Dit sluit overigens aan bij bevindingen uit andere onderzoeken, zoals '*Voor mijn gevoel had ik veel geld*' (Panteia, juni 2015) en een onderzoek van Incassobureau Lindorff onder 55.000 jongeren die vorderingen hebben openstaan (maart 2014). Het laatste punt dat wordt aangevoerd door bewindvoerders – gebrekkige financiële kennis en vaardigheden van jongeren – sluit ook aan bij de grootste risicofactoren voor schulden zoals die door het NIBUD zijn gedefinieerd. Twee van de vijf factoren hebben betrekking op geen overzicht/niet planmatig met geld omgaan en geen goede financiële opvoeding gehad.

[12] Bewindvoerders konden per casus één leefvorm aanvinken. Dit betekent dus dat alleenstaanden zonder kinderen in dit geval niet in een zorginstelling verblijven, begeleid wonen dan wel bij familie inwonen.

daarvan geen zelfstandig huishouden kunnen voeren en in de financiële problemen geraken. In het verlengde hiervan wordt door bewindvoerders en gemeenten ook de toenemende complexiteit van de samenleving aangevoerd. Door de verdere digitalisering en steeds ingewikkelder toeslagenstelsel zijn mensen met een laag inkomen steeds minder goed in staat om gebruik te maken van de inkomensvoorzieningen. Dit pakt speciaal voor mensen die een sociaal vangnet ontberen negatief uit.

Dat deze mensen (uiteindelijk) bij de professionele bewindvoerders terechtkomen, is op zich ook verklaarbaar. Doordat zij in de 'eigen' omgeving niet of nauwelijks mogelijkheden hebben om hulp in te schakelen, ligt niet-professionele bewindvoering minder voor de hand.

Relateren we de groep 'alleenstaanden zonder kinderen' aan het geslacht, dan blijken dit in ruime meerderheid mannen te zijn. Binnen deze groep neemt het aandeel mannen ook nog eens sterk toe (van 63% in 2010 naar, 70% in 2013 en 79% in 2014). Verder valt op dat binnen de 'alleenstaanden zonder kinderen' het aandeel dat inkomen uit werk heeft op het moment van instelling van het beschermingsbewind sterk terugloopt (van 20% in 2010, naar 12% in 2013 en 7% in 2014), zie verderop.

Op grote afstand van de alleenstaanden zonder kinderen volgt op de tweede plaats de onderbewindgestelden die ***in een zorginstelling verblijven***. Het aandeel onderbewind-gestelden dat in een zorginstelling verblijft, loopt over de jaargangen gezien enigszins terug. Een mogelijke verklaring hiervoor is de extramuralisering waarvan in de zorg sprake is. Hierdoor laat het aantal personen dat in een zorginstelling verblijft een dalende tendens zien[13]. Sommige bewindvoerders voeren overigens ook aan dat familieleden van ouderen (die in een zorginstelling verblijven) vaker de financiën van hun oudere familielid gaan verzorgen. In dit geval is er dan sprake van een verschuiving van professionele naar niet-professionele bewindvoering.

Hoewel sommige bewindvoerders dit wel als mogelijke reden voor de groei van het aantal onderbewindgestelden aanvoeren, hebben we in de dossieranalyse geen bevestiging gekregen dat deze groei (mede) verklaard kan worden door het feit dat zorginstellingen sinds 1 januari 2014 niet meer zelf als bewindvoerder mogen optreden. Het aandeel 'in zorginstelling verblijvend' is tussen 2013 en 2014 nagenoeg onveranderd gebleven.

Bij de onderbewindgestelden die in een zorginstelling verblijven spelen overigens (veel) minder vaak problematische schulden. Van de onderbewindgestelden die in een zorginstelling verblijven, heeft 17% problematische schulden (ten aanzien van 55% van alle onderbewindgestelden in de dossieranalyse)[14]. Ook wordt naar verhouding veel minder vaak een beroep op de bijzondere bijstand gedaan voor de kosten van beschermingsbewind (namelijk 29% versus 62% voor de totale populatie van 628 onderbewindgestelden).

---

[13] Volgens CBS-gegevens is het aantal personen in institutionele huishoudens in de periode 2005 – 2013 gedaald van 132.243 naar 124.327.

[14] Onder de onderbewindgestelden met de leefvorm 'begeleid wonen' is het aandeel met problematische schulden bijna twee keer zo groot, namelijk 32%.

Relevant is verder dat uit tabel 2.1 blijkt dat circa 20% van de ***onderbewindgestelden een leefvorm met kinderen*** heeft. Het gaat daarbij enerzijds om eenoudergezinnen (dit zijn vrijwel uitsluitend vrouwen) en anderzijds om gehuwden of samenwonenden met kinderen. Beide deelsegmenten komen in ongeveer gelijke mate voor. Dit aandeel blijft min of meer stabiel in de onderzochte jaren.

De beide leefvormen met kinderen hebben veel vaker dan gemiddeld met problematische schulden te maken. Uit de dossieranalyse blijkt dat bij 79% van de eenoudergezinnen en 82% van de gehuwden/samenwonenden met kinderen er (ook) sprake is van problematische schulden (terwijl dit voor de gehele populatie onderbewindgestelden uit de dossieranalyse 55% bedraagt)[15].

Inkomstenbron

Een ander kenmerk van de onderbewindgestelden dat we in kaart hebben gebracht, heeft betrekking op de ***inkomstenbronnen*** op het moment van onderbewindstelling (zie tabel 2.2). We zien dat binnen de groep van onderbewindgestelden vooral personen met een bijstandsuitkering- en/of een arbeidsongeschiktheidsuitkering domineren. Uit de gesprekken met de bewindvoerders komt naar voren dat het veelal om mensen gaat die vanwege hun toestand – lichamelijke en/of geestelijke beperkingen, soms ook verslaving – volledig afhankelijk zijn van een uitkering.

Tabel 2.2 Inkomstenbronnen onderbewindgestelden, 2010, 2013 en 2014 (N=628)

Inkomstenbronnen	2010	2013	2014	Mutatie
Bijstandsuitkering	35%	32%	35%	0%
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	34%	34%	37%	+3%
Inkomen uit arbeid in loondienst	20%	17%	17%	-3%
AOW-uitkering	14%	11%	12%	-2%
Pensioen	10%	12%	11%	+1%
Werkloosheidsuitkering	3%	4%	2%	-1%
Inkomsten uit onderneming/zzp-schap	0%	0%	0%	-
Overige inkomsten	3%	8%	10%	+7%
Geen inkomsten	0%	<1%	1%	+1%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren
Bron: Dossierstudie

Het aandeel werkenden onder de onderbewindgestelden is vrij beperkt: ongeveer een vijfde van de onderbewindgestelden ontvangt inkomsten uit arbeid[16]. Deze groep bestaat overwegend uit mannen (71%). Uit de gesprekken met de bewindvoerders doemt het beeld op dat deze groep uit meerdere deelpopulaties bestaat. Zo treffen we onder deze onderbewindgestelden mensen aan die weliswaar werk verrichten, maar niet in staat zijn om zelf de financiën te regelen. Daarnaast gaat het om mensen die weliswaar een

---

15 Uit eerder onderzoek is al gebleken dat mensen met (risico op) problematische schulden vaker huishoudens met kinderen zijn (zie bijvoorbeeld '*Huishoudens in de rode cijfers 2012*', A.C. Kerckhaert, L.S. de Ruig, 2013).

16 Op dit punt wijk deze groep sterk af van de gebruikers van schuldhulpverlening. Uit NVVK-onderzoek (*Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, oktober 2014*) blijkt dat 49% van de gebruikers van schuldhulpverlening inkomsten uit arbeid heeft.

inkomen uit arbeid hebben, maar waarbij de inkomsten sterk wisselen doordat zij werken en niet-werken voortdurend afwisselen. Van een stabiele financiële situatie is dan ook geen sprake. Ten slotte is er volgens de bewindvoerders een categorie werkenden (die voorheen niet of nauwelijks bij beschermingsbewind voorkwam) die wel een inkomen uit arbeid heeft, maar door bijvoorbeeld een scheiding zodanig in de financiële problemen zijn gekomen dat de schuldensituatie uit de hand loopt en hun financiële situatie gestabiliseerd dient te worden. Uit de verdiepende case-analyses blijkt dat belangrijke oorzaken voor het ontstaan van schulden bij onderbewindgestelden met inkomen uit arbeid vooral zijn gelegen in geestelijke problemen, relationele problemen en verkwisting.

Inkomsten uit een bedrijf c.q. uit ondernemerschap troffen we niet aan bij de onderbewindgestelden. Ongeveer een tiende van de onderbewindgestelden – in elk van de jaargangen – ontvangt een AOW-uitkering al dan niet gecombineerd met een pensioen. Dit is dezelfde groep als de ouderen zoals in figuur 2.2 is weergegeven.

Tussen de verschillende cohorten of jaargangen doen zich geen grote verschillen voor qua inkomstenbronnen. Alleen bij de categorie ‘overige inkomsten’ is sprake van een toename. Deze categorie bestaat bijvoorbeeld uit alimentatie, nabestaandenuitkering en dergelijke. In veel gevallen is dit echter niet nader gespecificeerd, waardoor we geen achtergrond voor deze toename kunnen achterhalen.

Toestand

We zijn ook nagegaan wat – op het moment van instellen van onderbewindstelling – de ***‘toestand’*** was van de personen die we in onze analyses betrokken hebben. Het gaat hierbij om verschillende typen kenmerken en problemen die mede aanleiding kunnen hebben gevormd voor het instellen van het beschermingsbewind[17]. De typen toestanden die we daarbij onderscheiden hebben staan in tabel 2.3 samengevat. We merken op dat we daarbij (uiteraard) aansluiting hebben gezocht bij de categorieën zoals die ook in de praktijk worden onderscheiden. Uit onderstaande tabel kan als eerste conclusie worden getrokken dat er vaak sprake is van een combinatie van toestanden: in elk van de jaren tellen de percentages op tot ruim over de 100% (zie ook verderop).

Tabel 2.3 Toestand bij aanvang van bewind, 2010, 2013 en 2014 (N=628)

Toestand	2010	2013	2014	Mutatie
Problematische schulden	49%	54%	60%	+11%
Verstandelijke beperking	46%	41%	44%	-2%
Psychische problemen	44%	33%	30%	-14%
Verkwisting	17%	15%	24%	+7%
Lichamelijke beperking	18%	15%	14%	-4%
Verslaving	11%	13%	11%	0%
Multi-probleemgezin	6%	5%	5%	-1%
Dementie	3%	7%	3%	0%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren

Bron: Dossierstudie

[17] En dus niet om de formele grondslag voor het instellen van beschermingsbewind.

Uit tabel 2.3 blijkt dat – met uitzondering van de ‘jaargang’ 2010 – in meer dan de helft van de gevallen sprake was van problematische schulden. Deze problematische schulden blijken vrijwel altijd samen te gaan met een andere toestand zoals weergegeven in bovenstaande tabel. In ongeveer vijf op de zes gevallen was sprake van een combinatie met minimaal één andere toestand (zie ook verderop).

Een tweede toestand die vaak voorkomt heeft betrekking op verstandelijke beperking. Ongeveer een derde van deze groep bestaat uit mensen die in een instelling wonen of begeleid wonen, voor de rest gaat het om (licht) verstandelijk beperkten die niet van deze voorzieningen gebruik maken. De groep verstandelijk beperkten is een categorie die van oudsher vaak onder beschermingsbewind wordt geplaatst.

Op de derde plaats komen mensen met psychische problemen. Bij deze toestand merken we op dat het hierbij niet alleen gaat om gediagnostiseerde aandoeningen (zoals borderline, manisch-depressieve stoornissen, schizofrenie en dergelijke), maar dat er ook sprake kan zijn van disfunctioneren als gevolg van plotselinge of langdurige blootstelling aan stress veroorzakende situaties (zoals scheiding, overlijden van een partner/ouder en – niet te vergeten – het hebben van problematische schulden, zie ook hierna).

Bezien we de ontwikkelingen over de jaren, dan valt op dat problematische schulden als toestand fors is toegenomen. Iets soortgelijks zien we – met name vanaf 2014 – voor het aandeel onderbewindgestelden waarbij (ook) sprake is van verkwisting. Waarschijnlijk heeft dit deels te maken met de ‘Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap’. Door deze wet zijn vanaf 1 januari 2014 ook het hebben van problematische schulden en verkwisting een wettelijke grond voor het toepassen van beschermingsbewind. Hiermee werd in feite een al langer bestaande praktijk geformaliseerd. Diverse bewindvoerders gaven namelijk aan dat mensen met problematische schulden in beschermingsbewind terechtkwamen, zonder dat sprake was van een lichamelijke of geestelijke beperking. Dit vormt mogelijk een verklaring voor het feit dat het aandeel onderbewindgestelden met psychische problemen afneemt over de jaargangen. Er is namelijk geen aanleiding om te veronderstellen dat het aantal mensen met psychische problemen in de afgelopen jaren sterk is afgenomen of dat het instrument ‘beschermingsbewind’ minder wordt toegepast voor de mensen met dergelijke problemen. Verondersteld mag worden dat in de cijfers voor 2010 vaker ‘psychische problemen’ is ingevuld afgaande op de grondslag (lichamelijke of geestelijke toestand), terwijl in 2014 – door toevoeging van de grondslag problematische schulden en/of verkwisting – de toestanden problematische schulden en verkwisting minder vaak ‘verborgen’ zijn gebleven in psychische problemen. Bovendien was verkwisting voorheen een grondslag voor curatele. Waarschijnlijk is het aantal curatelen als gevolg van de wetswijziging afgenomen.

Toch valt de toename van het aandeel onderbewindgestelden met problematische schulden en/of verkwisting niet uitsluitend toe te schrijven aan de bovenstaande ‘communicerende vaten’ met de toestand psychische problemen. Een belangrijke aanwijzing kan gevonden worden in de vergelijking tussen de laatste twee jaren. Tussen 2013 en 2014 is de toename van het aandeel onderbewindgestelden met problematische schulden en/of verkwisting veel sterker dan de afname van onderbewindgestelden met

psychische problemen. Ook de economische crisis heeft in de optiek van zowel geraadpleegde bewindvoerders als gemeenten zijn weerslag gehad op het beschermingsbewind. Door de economische neergang van de afgelopen jaren is de koopkracht van kwetsbare groepen jaar in jaar uit gedaald en neemt het aantal mensen met problematische schulden toe. Stabilisatie van schulden – zo blijkt uit de raadpleging van gemeenten en bewindvoerders – is dan dikwijls een eerste, noodzakelijke stap om de schuldenproblematiek aan te pakken (zie ook volgend hoofdstuk).

Zoals gezegd, komt uit tabel 2.3 naar voren dat (ook) het hebben van een 'verstandelijke beperking' vrij frequent voorkomt onder de groep van onderbewindgestelden. Dit percentage is redelijk stabiel. Dit geldt ook voor de overige toestandsvormen die in tabel 2.3 onderscheiden zijn en niet hierboven al besproken zijn (lichamelijke beperking, dementie, verslaving en multi-probleemgezin).

Hiervoor hebben we al opgemerkt dat er bij onderbewindgestelden vaak sprake is van meer dan één toestand. Voor de gehele populatie van (ruim 600) onderbewindgestelden uit de dossieranalyse hebben we in beeld gebracht welke ***combinaties van toestanden*** het meest voorkomen. Dit is in tabel 2.4 weergegeven. We hebben ons daarbij beperkt tot de combinaties die meer dan 5% voorkomen in de onderzochte dossiers.

Tabel 2.4 Meest voorkomende combinaties van toestanden bij aanvang van beschermingsbewind (N=628)

Toestand	Aandeel
Verstandelijke beperking en problematische schulden	19%
Psychische problemen en problematische schulden	18%
Verkwisting en problematische schulden	14%
Verstandelijke beperking en psychische problemen	11%
Verslaving en problematische schulden	8%
Lichamelijke beperking en problematische schulden	7%
Lichamelijke- en verstandelijke beperking	7%

Bron: Dossierstudie

Daaruit volgt dat vooral de combinaties 'verstandelijke beperking' en 'problematische schulden' alsmede 'psychische problemen' en 'problematische schulden' regelmatig in combinatie voorkomen. Dit geldt ook voor verkwisting en – als gevolg daarvan – het hebben van problematische schulden.

In de interviews met zowel bewindvoerders als beleidsmedewerkers heeft een deel van hen – zie volgende paragraaf – aangegeven dat de wetswijziging het mogelijk gemaakt heeft dat mensen met alleen problematische schulden en verkwisting worden toegelaten tot beschermingsbewind. Dit omdat de kantonrechter zich in zijn of haar besluit over een aanvraag voor beschermingsbewind sinds 1 januari 2014 formeel ook kan baseren op de wettelijke grondslag 'problematische en/of verkwisting' (zie hiervoor). Dit blijkt in de praktijk ook vaak te gebeuren. Bezien we de dossiers uit 2014, dan blijkt in maar liefst 40% van de gevallen de grondslag 'problematische schulden en/of verkwisting' als wettelijke grondslag voor het onder bewind stellen te zijn gehanteerd door de

kantonrechter. In 62% was sprake van 'lichamelijke of geestelijke toestand' als wettelijke grondslag. In de jaren daarvoor kon, zoals gezegd, alleen de grondslag 'lichamelijke of geestelijke toestand' worden gehanteerd.

Redeneren we vanuit de toestand (en niet de wettelijke grondslag), dan zien we een heel lichte groei van het aantal onderbewindgestelden met uitsluitend de toestanden 'problematische schulden' en/of 'verkwisting' (en geen enkele andere toestand). Dit aandeel nam tussen 2013 en 2014 toe van 19% naar 21%. Dit duidt erop dat, als al van een verruiming kan worden gesproken, getalsmatig gezien (nog) niet van een heel grote 'aanzuigende werking' kan worden gesproken.

Veranderbare versus onveranderbare toestanden

In de interviews met de bewindvoerders is ook aan de orde gekomen in hoeverre zij mogelijkheden zien en er ook aan werken om de financiële zelfredzaamheid van onderbewindgestelden te bevorderen. In hoofdstuk 4 gaan we daar nader op in. Een signaal dat uit die interviews naar voren is gekomen, is dat bij een (belangrijk) deel van de onderbewindgestelden de toestand – die ook aanleiding heeft gegeven voor de toepassing van de maatregel – niet te veranderen is. De mogelijkheden om toe te werken naar een situatie waarbij beschermingsbewind niet langer nodig is, zouden bij deze 'onveranderbare toestanden' dan ook beperkt zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor lichamelijke en verstandelijke beperkingen, die in principe niet te 'verhelpen' zijn. Ook van dementerenden kan niet verwacht worden dat zij alsnog in staat zijn om hun financiën te beheren. Ook bij (een deel van de) mensen met psychische problemen, zoals mensen met borderline en manisch-depressieve stoornissen, leert de ervaring dat financiële zelfredzaamheid niet of nauwelijks is te verwachten. Stabilisatie van schulden – de kernfunctie van beschermingsbewind – zou in dergelijke gevallen vaak het hoogst haalbare zijn.

Om een eerste inzicht te geven in de mogelijke potentie op financiële zelfredzaamheid (en wellicht op termijn 'uitstroom' uit beschermingsbewind), hebben we aan de hand van de toestanden de onderbewindgestelden ingedeeld in ***twee groepen***, namelijk:

- in principe onveranderbaar;
- in potentie veranderbaar.

In de eerste groep – in onderstaande tabel aangemerkt als ***'onveranderbaar'*** – hebben we de onderbewindgestelden geplaatst waarbij sprake was van (in ieder geval) de toestanden 'lichamelijke beperking', 'verstandelijke beperking', 'dementie' en 'psychische problemen'. In de tweede groep – 'veranderbaar' in tabel 2.5 – zijn alle gevallen toebedeeld waarbij uitsluitend sprake was van (een combinatie van) de toestanden 'problematische schulden', 'verkwisting', 'verslaving' en 'multi-probleemgezinnen'. In de onderstaande tabel zijn de aandelen voor beide groepen weergegeven.

Tabel 2.5 Aandeel onderbewindgestelden waarvan toestand zou kunnen veranderen versus waarin deze onveranderbaar is (N=628)

Typologie	Totaal
Onveranderbaar	77%
Veranderbaar	23%

Bron: Dossierstudie

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat ongeveer een kwart van de onderbewindgestelden in principe als 'veranderbaar' kan worden aangemerkt en de overige (ruim) drie kwart dus niet.

We merken bij het bovenstaande wel op dat dit met de nodige voorzichtigheid moet worden betracht. Zo is vooral de toedeling van de toestand 'psychische problemen' aan de categorie 'onveranderbaar' arbitrair. Bij een deel van de mensen met deze toestand is weliswaar duidelijk dat zij ook op lange termijn niet in staat zijn om hun financiën te beheren gezien de ernst van hun psychische problemen. Bij een ander deel van hen zou de situatie op een gegeven moment mogelijk toch weer onder controle kunnen komen (omdat de stresssituatie steeds meer op de achtergrond komt)[18]. Hoe groot deze delen binnen deze groep zijn, valt echter niet vast te stellen. In zekere zin hebben we hierboven voor de 'strengste' toewijzing naar beide typen gekozen[19]. Omgekeerd geldt overigens dat ook van een deel van de verslaafden en multi-probleemgezinnen binnen de categorie 'veranderbaar' geen hoge verwachtingen bestaat over mogelijkheden tot financiële zelfredzaamheid. Bij dergelijke toestanden hangt dit in belangrijke mate samen met de mate van succes van de aanpak van (vele) andere problemen dan schulden en de (on)mogelijkheden om hen te motiveren om een ander financieel gedrag te vertonen (zie ook hoofdstuk 4).

Bijdrage uit bijzondere bijstand

Uit het eerdergenoemde onderzoek van Stimulansz blijkt dat in de afgelopen jaren sprake is van een sterke toename van het aantal personen dat onder beschermingsbewind geplaatst is. In principe dienen onderbewindgestelden de kosten van beschermingsbewind zelf te betalen. Indien zij daartoe niet in staat zijn, kan een beroep worden gedaan op bijzondere bijstand van gemeenten. De groei van het beschermingsbewind is ook gepaard gegaan met (sterk) stijgende kosten voor gemeenten. Deze trend kunnen we bevestigen uit de interviews met de gemeentelijke beleidsmedewerkers. Bij 91% van hun gemeenten (N=70) was er in de afgelopen twee jaar sprake van een toename van het aantal onderbewindgestelden waarvoor een beroep op de bijzondere bijstand werd gedaan. In totaal hebben 35 van de 64 gemeenten die een toename signaleren, ook een inschatting van de omvang van deze toename gemaakt. Gemiddeld was bij deze gemeenten sprake van een toename van 52% van het beroep op de bijzondere bijstand[20]. Bij 7 gemeenten nam het aantal onderbewindgestelden dat een beroep op de bijzondere

[18] Waarbij ook de 'vertekening' door de formele grondslag bij deze toestand voor 2010 – zie pagina 13 – in acht moet worden genomen.

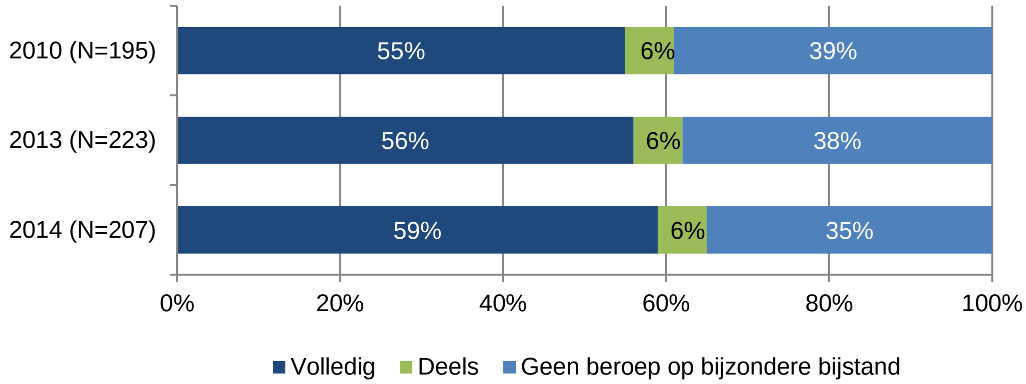
[19] Bij de verdere verdiepende analyses over de mogelijkheden voor bevordering van de financiële zelfredzaamheid, hebben we ook nog andere varianten van toedelingen naar 'onveranderbaar' en 'veranderbaar' gehanteerd.

[20] Dit percentage is een gewogen gemiddelde.

bijstand voor de kosten van onderbewindstelling met meer dan 100% toe in de afgelopen twee jaar. Dit waren dan vooral kleine gemeenten.

Om nader inzicht te verkrijgen in het gebruik van bijzondere bijstand voor de kosten van beschermingsbewind, zijn we in de dossieranalyse nagegaan of hiervan bij de 628 onderbewindgestelden sprake is geweest. In figuur 2.3 is nader onderscheid gemaakt in een volledige en een gedeeltelijke dekking van de kosten voor beschermingsbewind vanuit de bijzondere bijstand.

Figuur 2.3 Inzet bijzondere bijstand voor de kosten van beschermingsbewind



Bron: Dossierstudie

Uit bovenstaande figuur volgt dat bij ongeveer twee derde deel van de onderbewind-gestelden een beroep op bijzondere bijstand wordt gedaan. Bij het overgrote deel van deze personen worden de kosten van beschermingsbewind dan volledig uit bijzondere bijstand gedekt.

Verder blijkt uit figuur 2.3 dat dit aandeel in de loop der tijd licht toegenomen is. Voor de jaargang 2014 geldt namelijk dat voor 65% van de onderbewindgestelden de kosten van beschermingsbewind volledig of deels uit bijzondere bijstand gefinancierd worden. Dit terwijl voor de 'jaargang' 2010 dit percentage uitkomt op 61%. Bovenstaande bevindingen zijn een indicatie dat niet alleen het aantal onderbewindgestelden in de loop der tijd toegenomen is maar ook het aandeel dat een beroep doet op bijzondere bijstand. Dit resulteert per saldo dus in een klein 'dubbel-effect' wat betreft het beroep op bijzondere bijstand en dus de financiële gevolgen voor gemeenten.

In tabel 2.6 zijn we nagegaan in hoeverre het beroep op bijzondere bijstand varieert naar toestandsvorm van de onderbewindgestelden. Hierbij is een volledige dekking en een gedeeltelijke dekking van de kosten van beschermingsbewind uit de bijzondere bijstand samengevoegd tot de categorie 'Wel bijzondere bijstand'.

Tabel 2.6 Al dan niet beroep op bijzondere bijstand, naar toestand van de onderbewindgestelde (N=625)

Toestand	Wel bijzondere bijstand	Geen bijzondere bijstand	Totaal
Problematische schulden (N=342)	77%	23%	100%
Multi-probleemgezin (N=34)	76%	24%	100%
Verslaving (N=74)	74%	26%	100%
Verkwisting (N=116)	72%	28%	100%
Psychische problemen (N=222)	67%	33%	100%
Verstandelijke beperking (N=272)	54%	46%	100%
Lichamelijke beperking (N=99)	44%	56%	100%
Dementie (N=25)	16%	84%	100%

Bron: Dossierstudie

We zien uit bovenstaande tabel dat het beroep op bijzondere bijstand veel voorkomt bij personen die te maken hebben met problematische schulden, multi-probleemgezin, verslaving en verkwisting[21]. Bij deze toestanden wordt in bijna drie kwart van de gevallen bijzondere bijstand verleend. Hiervoor hebben we gezien dat juist de toestanden problematische schulden en verkwisting in de loop der tijd vaker voorkomen. Voor de andere twee genoemde toestanden is sprake van een stabiele situatie. Overigens blijkt uit tabel 2.6 dat niet in alle gevallen waar sprake is van problematische schulden ook een beroep op bijzondere bijstand wordt gedaan.

De onderbewindgestelden met psychische problemen 'volgen op korte afstand': voor twee derde van dit type onderbewindgestelden is een beroep op bijzondere bijstand gedaan. Bij dementerenden is daarentegen juist sprake van weinig gebruik van bijzondere bijstand. Hiervoor hebben we echter gezien dat dit een groep is die relatief weinig voorkomt. De overige twee toestanden – lichamelijke beperkingen en verstandelijke beperkingen – nemen een tussenpositie in.

2.3 Ervaringen bewindvoerders en gemeenten

In deze paragraaf presenteren we de achterliggende oorzaken en verklaringen voor de toename van het totaal aantal onderbewindgestelden zoals die door bewindvoerders en gemeenten naar voren zijn gebracht. Als spiegelbeeld daarvan schenken we ook aandacht aan daling van het aantal onderbewindgestelden in specifieke groepen en redenen hiervoor.

Perspectief bewindvoerders

Zoals in het inleidende hoofdstuk aangegeven, hebben we in totaal 65 (ervaren) bewindvoerders geconsulteerd. We hebben deze personen de open vraag gesteld bij ***welke groepen*** zij met name een ***groei*** van het ***aantal onderbewindgestelden*** signaleren. In totaal konden 61 bewindvoerders groepen benoemen waarbij in hun bewindvoeringspraktijk sprake was van een toename. De overige vier bewindvoerders

[21] Deze vier toestanden hebben we hiervoor overigens in de categorie 'veranderbaar' ondergebracht.

zagen geen ontwikkelingen in hun cliëntenbestand of konden de vraag niet beantwoorden. De antwoorden van de bewindvoerders die wel een groei van bepaalde typen onderbewindgestelden signaleerden, hebben we in tabel 2.7 samengevat.

Tabel 2.7 Groepen met groei van aantal onderbewindgestelden binnen eigen praktijk, volgens bewindvoerders (N=61)

Type onderbewindgestelden	Percentage
Mensen met (problematische) schulden	68%
Jongeren	26%
Ouderen	15%
Verslaafden	10%
Psychiatrische problemen	10%
Multi-probleem gezinnen	10%
Mensen met laag inkomen	8%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren

Er blijkt één groep te zijn die er duidelijk boven uitspringt, namelijk ***personen met problematische schulden***. Twee derde van de geraadpleegde bewindvoerders heeft spontaan aangegeven dat zij met name bij deze groep een groei van het aantal onderbewindgestelden signaleren. Dit spoort overigens ook met de resultaten van de data-analyses die we in de vorige paragraaf gepresenteerd hebben. De (42) bewindvoerders voerden de volgende mogelijke verklaringen voor de groei van deze groep aan, namelijk:

- de economische crisis waardoor meer mensen in de schulden komen die gestabiliseerd moeten worden (14 keer genoemd);
- aanpassing van de wettelijke grondslag, waardoor het makkelijker zou zijn geworden om mensen met uitsluitend problematische schulden/verkwisting toe te laten (10);
- toenemende complexiteit rond toeslagen (in combinatie met controle achteraf), waardoor mensen die onterecht toeslagen hebben ontvangen in de problemen komen als dit teruggevorderd wordt (9);
- wetgeving rond beslaglegging is versoepeld in het voordeel van schuldeisers (4);
- gemeenten bezuinigen op schuldhulpinstrumentarium, waardoor beschermingsbewind een alternatief wordt voor gemeentelijke schuldhulpverlening (4)[22];
- beschermingsbewind geniet een steeds grotere bekendheid (4);
- gemeenten zetten beschermingsbewind vaker in voor stabilisatie als voortraject voor schuldsanering (2).

Verderop in deze paragraaf gaan we nader in op het ontstaan van problematische schulden.

Op de tweede plaats volgen ***jongeren***. Ook dit wordt onderschreven vanuit de data-analyses in paragraaf 2.2. Zo is bijvoorbeeld uit figuur 2.2 gebleken dat het aandeel jongeren toeneemt binnen de meer recente jaargangen. Mogelijke verklaringen die de betreffende bewindvoerders hiervoor aandragen zijn:

---

[22] Verderop zien we dat een deel van de onderbewindgestelden met problematische schulden voor hulp eerst aanklopt bij de gemeente (zie paragraaf 3.3).

- toename jongeren die schulden opbouwen als gevolg van kosten van mobiele telefonie (6 keer genoemd);
- doordat jongeren in het verleden makkelijk geld konden lenen, komen steeds meer jongeren in de problemen (5);
- jongeren krijgen minder financiële vaardigheden mee vanuit ouders en/of het onderwijs (4);
- toename aantal Wajongers waarvoor schulden gestabiliseerd moeten worden (4);
- meer jongeren die door studieschulden (de lening zelf en achterstallige betalingen) in de problemen komen (4).

De groep ***'ouderen'*** neemt dan de derde positie in. Ongeveer één op de zeven geraadpleegde bewindvoerders signaleert een groei van het aantal oudere onderbewindgestelden. De meest genoemde redenen hiervoor zijn een toename van ouderen die door het ontbreken van een sociaal netwerk vereenzamen en in de problemen komen (6 keer genoemd), een actieve stimulering vanuit de zorgverlening omdat deze zelf niet meer de financiën van hun cliënten mogen beheren (4 keer genoemd), de vergrijzing (3 keer genoemd) en de toenemende digitalisering bij gemeenten en banken (eveneens 3 keer genoemd). Overigens zagen we geen toename van ouderen in de uitkomsten van de dossieranalyse (zie figuur 2.3).

Als spiegelbeeld van het voorgaande zijn we in de gesprekken met de bewindvoerders ook ingegaan op de vraag of zij voor bepaalde groepen een ***daling*** van het aantal onderbewindgestelden signaleren. Het overgrote deel van de bewindvoerders (circa 80%) kon hierbij geen groepen noemen. De overige bewindvoerders brachten de volgende groepen naar voren:
- mensen uit verzorgingshuizen/instellingen (4 keer genoemd);
- ouderen (4);
- mensen met een (verstandelijke) beperking (3);
- dementerenden (1);
- mensen met psychiatrische problemen (1);
- mensen zonder schulden (1).

De belangrijkste verklaringen die de betreffende bewindvoerders voor de daling onder bovenstaande groepen naar voren brengen, zijn de extramuralisering en – in samenhang hiermee – het feit dat de familie meer zaken oppakt waardoor beschermingsbewind niet (langer) nodig is.

Hiervoor is al duidelijk geworden dat bij een belangrijk deel van de cliënten van de bewindvoerders ook ***problematische schulden*** spelen. We hebben de bewindvoerders enkele verdiepende vragen gesteld over het ontstaan van dergelijke schulden en de typen schulden waarom het dan gaat. Mede daarom hebben we in de gesprekken met bewindvoerders ook aandacht besteed aan de oorzaken van het ontstaan van dergelijke schulden. Daartoe hebben we de bewindvoerders gevraagd om aan te geven bij welk deel van hun cliënten met problematische schulden oorzaken een rol hebben gespeeld zoals in tabel 2.8 opgenomen. Het ongewogen gemiddelde voor elk van de voorgelegde oorzaken is in tabel 2.8 opgenomen.

Tabel 2.8 Oorzaken ontstaan problematische schulden volgens bewindvoerders (N=65)

Oorzaak	Percentage
Geestelijke/psychische problemen	62%
Verkwisting	35%
Multi-probleemgezin	26%
Verslaving	24%
Lichamelijke beperkingen (waardoor werken onmogelijk is)	15%
Relationele problemen	13%
Economische crisis	11%
Detentie	5%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn

Vooral geestelijke en/of psychische problemen zijn volgens de bewindvoerders een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van problematische schulden. Bij bijna twee derde deel van hun cliënten met problematische schulden zijn deze problemen volgens de bewindvoerders (mede) debet geweest aan het ontstaan van deze schulden. Hierdoor zijn de betreffende mensen niet in staat om hun financiële zaken op orde te brengen dan wel te houden. Het ontbreekt hen aan geestelijke vermogens om hun gedrag af te stemmen op de financiële mogelijkheden die zij feitelijk hebben. Bij financiële tegenslagen zijn deze personen dan ook niet zelfstandig in staat om hun uitgavenpatroon aan te passen, maar vertonen zij juist vaak gedrag die de problemen vergroten (stopzetten van betalingen, negeren van de problemen, niet vooruit kijken, opnieuw schulden maken, etc.). Dit is in de optiek van de bewindvoerders ook een categorie die moeilijk 'leerbaar' is wat betreft verantwoord financieel gedrag (zie ook hoofdstuk 4).

Bij gemiddeld ongeveer een derde van de onderbewindgestelden met problematische schulden zou in de optiek van de bewindvoerder verkwisting spelen. Hiervoor hebben we al gezien dat de combinatie van de toestanden 'problematische schulden' en 'verkwisting' veelvuldig uit de dossieranalyse tevoorschijn kwam.

Verder vormden verslavingsproblemen bij ongeveer een kwart van deze cliënten een oorzaak voor het ontstaan van problematische schulden. Bij eveneens een kwart van deze cliënten heeft (ook) het feit dat zij afkomstig zijn uit een multi-probleemgezin een rol gespeeld.

De overige oorzaken uit tabel 2.8 blijken in mindere mate een rol te spelen bij het ontstaan van problematische schulden.

De bovenstaande uitkomsten zijn gebaseerd op de inschattingen van de geraadpleegde bewindvoerders. Vanuit de casestudies is een nog preciezer beeld ontstaan, daar waar het recente 'instromers' in beschermingsbewind betreft. Bij de 128 individuele cases van problematische schulden die in deze casestudies onder de loep zijn genomen, zijn we nagegaan wat oorzaken zijn geweest van het ontstaan van de problematische schulden[23].

---

[23] We hebben dit uitsluitend in de interviews met de bewindvoerders aan de orde gesteld en – vanwege de gevoeligheid voor de individu zelf – niet in de interviews met de onderbewindgestelden.

Tabel 2.9 Oorzaken ontstaan problematische schulden in verdiepende cases, volgens bewindvoerders (N=128)

Oorzaak	Percentage
Geestelijke/psychische problemen	52%
Verkwisting	31%
Relationele problemen	24%
Verslaving	20%
Multi-probleemgezin	13%
Economische crisis	11%
Lichamelijke beperkingen	10%
Detentie	6%
Geen inzicht in financiën	6%
Fraude	3%
Faillissement eigen onderneming	2%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn

Uit bovenstaande tabel volgt dat bij de helft van de cases geestelijke/psychische problemen aan het ontstaan van de problematische schulden ten grondslag liggen. Andere veelgenoemde redenen worden gevormd door verkwisting, relationele problemen en verslaving. Verder stellen we vast dat er vaak sprake is van een combinatie van oorzaken.

Wanneer we deze uitkomst afzetten tegen wat bewindvoerders in algemene zin hebben gezegd over oorzaken voor het ontstaan van problematische schulden (zie tabel 2.8) dan blijkt dat in beide gevallen geestelijke en psychische oorzaken op de eerste plek komen. Verder constateren we dat de oorzaak 'relationele problemen' in de verdiepende casestudies vaker wordt genoemd dan wat bewindvoerders in algemene zin hebben bestempeld als oorzaken. Het tegenovergestelde geldt voor de oorzaak 'multi-probleemgezin' die in tabel 2.8 minder prominent naar voren komt dan in tabel 2.9.

Bij het consulteren van bewindvoerders zijn we ook nagegaan van welke typen schulden sprake is bij personen met problematische schulden. Daartoe hebben we de bewindvoerders gevraagd om na te gaan bij welk deel van hun cliënten met problematische schulden sprake is van typen schulden zoals in tabel 2.10 opgenomen. Net als de vorige tabel hebben de percentages betrekking op (ongewogen) gemiddelden binnen het cliëntenbestand van de geraadpleegde bewindvoerders.

In onderstaande tabel zien we dat (gemiddeld gezien) de bewindvoerders aangeven dat bij cliënten met problematische schulden vrijwel altijd sprake is van een meervoudige schuldenproblematiek. Vrijwel alle cliënten hebben te maken met vijf of meer typen schulden. Daarnaast stellen we vast dat de vaste lasten hoog scoren onder de typen schulden. Een groot deel van de cliënten heeft namelijk schulden die gerelateerd zijn aan vaste lasten als de zorgverzekering, nutsvoorzieningen, (mobiele) telefonie en – zij het in wat mindere mate – de hypotheek of huur. Andere typen schulden die niet tot vaste lasten behoren, maar wel hoog scoren betreffen aanschaf bij webshops, kredietverstrekkers en schulden die gerelateerd zijn aan de Belastingdienst (waaronder

ook onterecht verkregen toeslagen). Ten slotte kan nog genoemd worden dat ruim een derde deel van deze cliënten onbetaalde boetes heeft.

Tabel 2.10 Typen schulden bij cliënten met problematische schulden volgens bewindvoerders (N=60)

Type	Percentage
Zorgverzekering	77%
Nutsvoorzieningen	66%
Telefoonaanbieders	66%
Aanschaf bij webshops	60%
Kredietverstrekkers/flitsleningen	60%
Woonlasten (huur/hypotheek)	60%
Onterecht verkregen toeslagen	56%
Belastingen	51%
Boetes	38%
Informele schulden	14%
Anders	8%
Studieschuld (de lening zelf en achterstallige betalingen)	7%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn

Perspectief gemeenten

Hiervoor is al opgemerkt dat 91% van de geraadpleegde gemeenten met een toename van het aantal onderbewindgestelden is geconfronteerd waarvoor een beroep op de bijzondere bijstand werd gedaan. Aan de beleidsmedewerkers hebben we een aantal mogelijke oorzaken voorgelegd en gevraagd in hoeverre zij dit herkennen. Let op: in tegenstelling tot hiervoor bij de bewindvoerders hebben de navolgende uitkomsten alleen betrekking op onderbewindstellingen waarvoor bijzondere bijstand is verstrekt vanuit de gemeente. Dit is immers de populatie die in beeld is bij de gemeente (omdat bijzondere bijstand is verstrekt).

Uit tabel 2.11 blijken drie achtergronden het meest genoemd door de geraadpleegde beleidsmedewerkers, namelijk de economische crisis, verruiming van de wet (waardoor beschermingsbewind ook bij lichtere gevallen zou worden toegestaan) en de complexere samenleving (waardoor meer mensen zich niet zelfstandig kunnen redden). De eerste twee redenen werden hiervoor ook door bewindvoerders genoemd als redenen voor de toename van het aantal onderbewindgestelden met problematische schulden (zie toelichting bij tabel 2.8). Hiervoor hebben we ook al gezien dat voor dit type onderbewindgestelden in vier op de vijf gevallen bijzondere bijstand is verstrekt.

Ook zou beschermingsbewind meer gestimuleerd zijn door zorginstellingen en door het maatschappelijk werk, onder meer onder invloed van acquisitie vanuit de bewindvoerderskantoren. In het volgende hoofdstuk komt de rol van zorg- en welzijnsinstellingen bij de ‘toeleiding’ naar beschermingsbewind nader aan de orde.

Tabel 2.11 Mogelijke oorzaken groei van het aantal onderbewindgestelden waarvoor bijzondere bijstand is verstrekt volgens gemeenten (N=64)

Oorzaak	Aandeel
Meer mensen met schulden door economische crisis	84%
Door verruiming wet	64%
Complexere samenleving	64%
Actieve stimulering vanuit zorgverlening	39%
Actieve stimulering vanuit maatschappelijk werk/buurtcoaches	36%
Meer acquisitie vanuit bewindvoerders	21%
Beperkte toegankelijkheid van alternatieve instrumenten	13%
Meer bekendheid instrument	10%
Mensen vragen eerder om hulp	8%
Gemeente bevordert dit	8%
Vergrijzing	5%
Anders	3%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn

Slechts een beperkt deel van de beleidsmedewerkers signaleert dat beschermingsbewind een grotere 'toevoer' krijgt, omdat het moeilijker zou zijn geworden om voor (gemeentelijke) schuldhulpverlening in aanmerking te komen. Er wordt bijvoorbeeld stabilisatie geëist. Daarnaast kan schuldhulpverlening alleen worden opgestart wanneer burgers zelf zorgdragen voor het aanleveren van inkomensgegevens. Niet iedereen is er toe in staat om zonder hulp de benodigde gegevens te verzamelen.

We hebben de beleidsmedewerkers (N=70) ook gevraagd bij welke groepen het aantal onderbewindgestelden – waarvoor bijzondere bijstand is verstrekt – is toegenomen in de afgelopen twee jaar. De helft van hen was niet in staat om deze vraag te beantwoorden, omdat zij geen zicht hadden op (ontwikkelingen in) typen onderbewindgestelden waarvoor bijzondere bijstand wordt gevraagd. Nog eens zes beleidsmedewerkers zien een groei op alle fronten en niet specifiek bij bepaalde groepen. Door de overige 28 beleidsmedewerkers zijn de volgende groepen meer dan drie keer genoemd:

- mensen met schulden (6 keer genoemd);
- mensen met psychische aandoeningen (5 keer genoemd);
- mensen met een laag inkomen (5 keer genoemd);
- jongeren (3 keer genoemd);
- ouderen (3 keer genoemd);
- multi-probleemgezinnen (3 keer genoemd);
- alleenstaanden (3 keer genoemd);
- allochtonen (3 keer genoemd);
- ZZP'ers (3 keer genoemd).

3. Redenen toepassing beschermingsbewind

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is inzicht gegeven in de kenmerken van de mensen die onder beschermingsbewind worden geplaatst en de ontwikkelingen daarin. Een tweede doel van het onderzoek was om inzicht te verschaffen in de redenen voor toepassing van beschermingsbewind. Samenhangend hiermee is ook nagegaan in hoeverre er in de praktijk een afweging wordt gemaakt van toepassing van deze maatregel in relatie tot eventuele alternatieven. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Achtereenvolgens gaan we in op de achtergronden van onderbewindstelling (paragraaf 3.2), het traject dat hieraan vooraf gaat (paragraaf 3.3), de betrokkenheid en rol van gemeenten bij onder-bewindstelling (paragraaf 3.4) en de werking ervan in de praktijk (paragraaf 3.5).

3.2 Achtergronden toepassing instrument

In deze paragraaf presenteren we vanuit verschillende gezichtsvelden de achtergronden voor verzoeken tot onderbewindstelling. Allereerst bespreken we wat volgens de geraadpleegde bewindvoerders respectievelijk gemeenten in algemene zin achtergronden voor toepassing van onderbewindstelling zijn. De uitkomsten hiervan hebben we vervolgens aan de hand van de casestudies verdiept voor specifiek de groep onderbewindgestelden met problematische schulden.

Perspectief bewindvoerders

In de gesprekken met bewindvoerders zijn we onder andere nagegaan wat in hun optiek redenen zijn waarom ***cliënten dan wel hun familie*** een verzoek tot onderbewindstelling indienen. Tabel 3.1 biedt inzicht in de verschillende redenen die daarbij de revue gepasseerd zijn en de mate waarin bewindvoerders deze naar voren hebben gebracht.

Tabel 3.1 Redenen voor cliënten of hun familie om verzoeken tot beschermingsbewind in te dienen volgens bewindvoerders (N=65)

Reden	Percentage
Cliënten zijn niet in staat om hun financiën te beheren	98%
Stress/spanningen die voortvloeien uit financiële situatie	97%
Verschaft rust/stabiliteit van waaruit verder gewerkt kan worden	92%
Willen uit de schuldensituatie komen	88%
Biedt bescherming tegen schuldeisers/deurwaarders	78%
Schulden bemoeilijken/stagneren het behandel-/hulpverleningstraject	77%
Stabiliteit wordt geëist voordat schuldsanering aan de orde is	68%
Dreigende uithuiszetting	63%
Geen of beperkte toegankelijkheid van alternatieve instrumenten	51%
Andere vormen van schuldhulpverlening hebben onvoldoende resultaat	35%
Schaamte voor situatie	34%
Anders	6%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren

We zien dat bewindvoerders vooral signaleren dat beschermingsbewind aangevraagd wordt omdat cliënten niet in staat zijn om hun financiële zaken te regelen en vanwege de stress en spanningen waarmee cliënten te maken hebben als gevolg van hun financiële situatie. Ook brengen vrijwel alle bewindvoerders naar voren dat met het aanvragen van beschermingsbewind beoogd, wordt om 'rust en stabiliteit' te creëren, zodat vanuit deze situatie verder gewerkt kan worden aan het oplossen van knelpunten. Deze stabiliteit wordt onder meer gerealiseerd door de bescherming tegen schuldeisers en deurwaarders (dat door vier op de vijf bewindvoerders is genoemd als reden): Omdat de bewindvoerder de financiële belangen van de onderbewindgestelde behartigt – en dus vaak ook afspraken maakt met schuldeisers of voorbereidingen voor schuldsanering treft – heeft de cliënt in mindere mate te maken met schuldeisers en deurwaarders.

Eveneens het overgrote deel van de bewindvoerders signaleert dat 'het uit de schuldensituatie willen komen' een belangrijke reden vormt voor het aanvragen van beschermingsbewind. Hiervoor is al aangegeven dat problematische schulden vaak voorkomen bij onderbewindgestelden. Uit de dossierstudie blijkt dat bij twee derde van de cases uit 2010, waarbij sprake was van problematische schulden deze schuldensituatie inderdaad is opgelost. In de overige een derde van de gevallen was dit op het moment van het onderzoek (nog) niet het geval[24]. Het oplossen van schulden is overigens geen direct doel van beschermingsbewind. De bewindvoerder heeft als primaire taak om de goederen van de onderbewindgestelde op een behoorlijke manier te beheren. Het stabiliseren van problematische schuldensituaties behoort niet tot de reguliere werkzaamheden van de bewindvoerder (zie Bijlage II Werkzaamheden Bewindvoerders). Toch houden veel bewindvoerders zich in de praktijk wel bezig met het treffen van maatregelen om problematische schulden aan te pakken en aldus een stabiele financiële situatie te creëren. Beschermingsbewind biedt dus mogelijkheden om de schulden – eventueel met de inzet van andere schuldhulpverleningsinstrumenten – op te lossen. Dat bij sommige onderbewindgestelden na vijf jaar onderbewindstelling de schulden nog (steeds) niet zijn opgelost, vormt een indicatie dat bij een deel van de populatie stabilisatie het hoogst haalbare is. Nadere analyse leert dat zich in deze groep relatief veel cliënten bevinden waar sprake is van verslaving of verkwisting[25]. Daarnaast blijkt ook dat gezinnen met kinderen (zowel eenoudergezinnen, als de groep gehuwden en samenwonenden met kinderen) relatief vaak voorkomen.

Ongeveer drie kwart van de bewindvoerders geeft aan dat beschermingsbewind (ook) aangevraagd wordt om het behandel-/hulpverleningstraject van de cliënten te bevorderen. De financiële situatie brengt in dat geval zoveel onrust en stress bij de mensen teweeg dat dit de behandeling of hulpverlening – bijvoorbeeld via de GGZ of verslavingszorg – in de weg staat. Meer dan de helft van de bewindvoerders noemt verder nog dat met beschermingsbewind stabiliteit kan worden gerealiseerd die vereist is voor schuldsanering. Hierop komen we later in dit hoofdstuk terug.

---

[24] Voor de latere jaren – 2013 en 2014 – zijn deze percentages logischerwijs aanmerkelijk lager (zie tabel I.2 in Bijlage I).

[25] Bij 21% is sprake van een verslaving (t.o.v. 11% van alle cliënten uit 2010) en bij 29% is sprake van verkwisting (t.o.v. 17% van alle cliënten uit 2010)

Volgens ongeveer twee derde van de geraadpleegde bewindvoerders vormt ook dreigende huisuitzetting een reden voor het aanvragen van beschermingsbewind. Dit geldt dan als er sprake is van grote achterstanden bij het betalen van de huur. Hiervoor hebben we al gezien dat bij meer dan de helft van de onderbewindgestelden met problematische schulden sprake is van schulden op het gebied van woonlasten (zie tabel 2.10). Verderop zien we dat een deel van de onderbewindgestelden via woningbouw-corporaties 'op het spoor' van onderbewindstelling zijn gebracht.

Dat volgens de helft van de bewindvoerders ook meespeelt dat alternatieve instrumenten niet of nauwelijks toegankelijk voor de onderbewindgestelden is, heeft vooral te maken met eisen die volgens bewindvoerders aan schuldsanering worden gesteld. Sommige gemeenten eisen volgens bewindvoerders dat er sprake moet zijn van een financieel stabiele situatie alvorens men in aanmerking komt voor schuldhulpverlening. Door middel van beschermingsbewind kan de gewenste stabiliteit worden gerealiseerd. Bij andere gemeenten ligt de stabiliseringstaak wel bij de gemeente zelf, maar wordt doorverwezen naar beschermingsbewind wanneer inzet van het gemeentelijk instrumentarium geen stabiliteit oplevert.

Het voorgaande heeft betrekking op het al dan niet voorkomen van de genoemde redenen. We hebben de bewindvoerders verder gevraagd naar een ***prioritering*** van de ***redenen*** om ***beschermingsbewind*** aan te vragen. De redenen die door de bewindvoerders het meest frequent op nummer één werden geplaatst waren:

- ontbreken vaardigheden voor het regelen van de financiën (door 31 bewindvoerders op nummer 1 geplaatst);
- stress/spanningen door financiële situatie (door 19 bewindvoerders op nummer 1 geplaatst);
- uit schulden willen komen (door 7 bewindvoerders op nummer 1 geplaatst);
- verschaft rust/stabiliteit (door 3 bewindvoerders op nummer 1 geplaatst);
- schulden bemoeilijken behandel-/hulpverleningstrajecten (door 2 bewindvoerders op nummer 1 geplaatst).

We zien dat de bewindvoerders constateren dat vooral het gebrek aan vaardigheden om de eigen financiën te regelen resulteert in aanvragen voor beschermingsbewind. Op wat grotere afstand volgt dan de 'stress/spanningen' waarmee aanvragers van beschermingsbewind te maken hebben als gevolg van hun financiële situatie.

Aan de bewindvoerders is gevraagd in hoeverre zij individuen of hun omgeving ***stimuleren*** om ***verzoeken*** tot ***onderbewindstelling*** in te dienen. Slechts één op de tien bewindvoerders geeft aan dit inderdaad te doen. Zo zijn er bewindvoerders die binnen zorginstellingen voorlichting geven over de mogelijkheden van onderbewindstelling. Commercieel gezien kunnen mensen in instellingen namelijk interessante cliënten vormen. Dit omdat hier minder vaak sprake is van arbeidsintensieve schuldendossiers. Het overgrote deel van de bewindvoerders heeft dus aangegeven geen actieve 'acquisitie' te voeren. Verreweg de belangrijkste reden die hiervoor door deze bewindvoerders wordt gegeven is dat de aanwas van onderbewindgestelden (tot dusver) zo groot is dat werven niet nodig is. Een deel van bewindvoerderskantoren is overigens wel voornemens om in de toekomst gerichte acquisitie-inspanningen te ontplooien in de

richting van zorginstellingen. Uit hoofdstuk 2 blijkt overigens dat een relatief klein deel van de cliënten die in zorginstellingen verblijven een beroep doet op de bijzondere bijstand voor de kosten van beschermingsbewind.

Desgevraagd geven de geraadpleegde bewindvoerders vrijwel unaniem aan dat er (wel) ***andere partijen*** zijn die bevorderen dat mensen – of hun omgeving – verzoeken tot onderbewindstelling indienen. Tabel 3.2 bevat de typen partijen die daarbij naar voren zijn gebracht door de bewindvoerders. Eén respondent kon deze vraag niet beantwoorden. Vandaar dat de tabel op 64 waarnemingen is gebaseerd.

Tabel 3.2 Partijen die stimuleren dat individuen of hun omgeving verzoeken tot onderbewindstelling indienen volgens bewindvoerders (N=64)

Partij	Percentage
Zorgverleners	88%
Maatschappelijk werk	78%
Gemeentelijke schuldhulpverlening	63%
Woningbouwcorporaties	25%
Energiemaatschappijen	6%
Niet gemeentelijke schuldhulpverlening	5%
Werkgevers	3%
Anders	8%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn

We zien dat bewindvoerders ervaren dat vooral zorgverleners en maatschappelijk werk een stimulerende rol spelen bij het doen van aanvragen voor onderbewindstelling. Dit type organisaties wijst in dat geval hun patiënten/cliënten op de mogelijkheden van beschermingsbewind en/of verwijzen hen door naar bewindvoerderskantoren. Ook noemt bijna twee derde deel van de bewindvoerders in dit verband de gemeentelijke schuldhulpverlening. We komen hier later op terug.

Uit de raadpleging van bewindvoerders volgt dus dat (ook) ***zorginstellingen*** een rol vervullen bij het stimuleren van individuen of hun omgeving om verzoeken tot onderbewindstelling in te dienen. Sinds 1 januari 2014 kunnen zorginstellingen zelf ook bewind aanvragen. Hierbij moeten zij wel vermelden waarom directe familieleden niet zelf tot een dergelijk verzoek zijn gekomen. Tegenover deze verruiming van de mogelijkheden om aanvragen in te dienen, is in de gewijzigde wet opgenomen dat zorginstellingen – vanwege belangenverstrengeling – sinds 1 januari 2014 niet langer zelf als bewindvoerder mogen optreden. Wel mogen ze na de wetswijziging (nog steeds) de financiën van hun cliënten beheren, maar dan niet vanuit de formele status van bewindvoerder.

Omdat zorginstellingen dus direct en indirect een initiërende rol tot onderbewindstelling vervullen, hebben we in de gesprekken met de bewindvoerders ook aandacht besteed aan de vraag wat overwegingen van zorginstellingen zijn om beschermingsbewind aan te vragen voor hun cliënten. Vier bewindvoerders konden de vraag niet beantwoorden, omdat zij hiermee in hun praktijk niet te maken hebben gehad. Uit tabel 3.3 blijkt dat in de

optiek van bewindvoerders de redenen voor zorginstellingen niet wezenlijk verschillen van de meer algemene redenen om beschermingsbewind aan te vragen (zie tabel 3.1 hiervoor). In essentie is er op een tweetal punten sprake van verschillen. Zo brengen bewindvoerders naar voren dat zorginstellingen sinds de wetswijziging niet meer zelf de financiële zaken van hun cliënten mogen regelen (zie hierboven) en daardoor zoeken naar mogelijkheden elders. Beschermingsbewind wordt dan als een aantrekkelijk alternatief gezien[26]. Veel minder vaak zou ook het veilig stellen van de betaling van de eigen bijdrage van cliënten voor zorginstellingen een reden vormen om beschermingsbewind aan te vragen.

Tabel 3.3 Redenen voor zorginstellingen om een initiërende rol tot beschermingsbewind te vervullen volgens bewindvoerders (N=61)

Reden	Percentage
Verschaft rust/stabiliteit van waaruit verder gewerkt kan worden	93%
Cliënten zijn niet in staat om hun financiën te beheren	89%
Schulden bemoeilijken/stagneren het behandel-/zorgverleningstraject	85%
Stress/spanningen bij cliënten	84%
Biedt bescherming tegen schuldeisers/deurwaarders	59%
Zorginstellingen mogen niet zelf meer als bewindvoerder van hun cliënten optreden	59%
Stabiliteit wordt geëist voordat schuldsanering aan de orde is	46%
Geen of beperkte toegankelijkheid van alternatieve instrumenten	39%
Om betaling eigen bijdragen van cliënten aan zorgverlening veilig te stellen	36%
Andere vormen van schuldhulpverlening hebben onvoldoende resultaat	36%
Er is geen familie die zorg kan dragen voor de financiën	5%
Kans op misbruik financiën door familie	3%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren

Net als hierboven hebben we ook in dit geval de bewindvoerders gevraagd om een ***prioritering*** te maken van de redenen voor zorginstellingen om beschermingsbewind aan te vragen. Ook in dit geval sprong het argument dat cliënten niet in staat zijn om zelf hun financiën te regelen er boven uit (31 keer op nummer 1 geplaatst door de bewindvoerders). Andere redenen, die door meerdere bewindvoerders op nummer één werden geplaatst, waren:

- schulden bemoeilijken het behandel-/zorgverleningstraject (10 keer op 1 geplaatst);
- beschermingsbewind verschaft rust/stabiliteit (6 keer op 1 geplaatst);
- vanwege het feit dat zorginstellingen sinds 2014 niet meer zelf de financiën van hun cliënten mogen regelen (5 keer op 1 geplaatst).

Net als zorginstellingen vervullen volgens een deel van de bewindvoerders ook ***gemeenten*** een stimulerende of initiërende rol richting beschermingsbewind (zie tabel 3.2). Gemeenten (of uitvoeringsorganisaties van gemeentelijke schuldhulpverlening) kunnen burgers adviseren om beschermingsbewind aan te vragen en kunnen daarbij een voorlichtende rol vervullen. Sinds de genoemde wetswijziging mag het college van B&W

[26] Overigens hebben we hiervoor gezien dat ook de familie een rol kan gaan spelen in het financieel beheer van patiënten/cliënten, bijvoorbeeld in de vorm van niet-professionele bewindvoering.

van een gemeente per 1 januari 2014 ook zelf beschermingsbewind aanvragen voor inwoners waar sprake is van verkwisting of problematische schulden. Uit figuur 3.3 in paragraaf 3.4 blijkt dat gemeenten vooralsnog weinig gebruik maken van deze mogelijkheid.

Aan de bewindvoerders hebben we gevraagd wat hun ervaringen zijn met de redenen waarom gemeenten beschermingsbewind onder de aandacht brengen van mensen die uiteindelijk onder beschermingsbewind komen of dit voor hen hebben aangevraagd. In tabel 3.4 hebben we de resultaten van deze vraag samengevat. Deze tabel is gebaseerd op de antwoorden van 41 bewindvoerders, de overige (24) bewindvoerders hadden geen ervaring met een dergelijke rol vanuit de gemeenten.

Tabel 3.4 Redenen voor gemeenten om een initiërende rol tot beschermingsbewind te vervullen volgens bewindvoerders (N=41)

Reden	Percentage
Stabiliteit wordt geëist voordat schuldsanering aan de orde is	80%
Cliënten zijn niet in staat om hun financiën te beheren	61%
Verschaft rust/stabiliteit van waaruit verder gewerkt kan worden	49%
Schulden bemoeilijken vermindering beroep op sociale zekerheid	46%
Andere vormen van schuldhulpverlening hebben onvoldoende resultaat	32%
Geen of beperkte toegankelijkheid van alternatieve instrumenten	32%
Stress/spanningen bij cliënten	27%
Biedt bescherming tegen schuldeisers/deurwaarders	20%
Anders	7%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren

We zien uit bovenstaande tabel dat wanneer gemeenten cliënten op het spoor zetten van beschermingsbewind (of incidenteel dit voor hen aanvragen), zij dit volgens bewindvoerders vooral doen als ‘voorportaal’ voor het kunnen opstarten van een schuldsaneringstraject. Samenhangend hiermee vormt in de optiek van bewindvoerders ook ‘het niet in staat zijn om de eigen financiën te beheren’ een belangrijke reden voor gemeenten om beschermingsbewind aan te vragen. In de derde plaats wordt vanuit de bewindvoerders aangevoerd dat gemeenten via beschermingsbewind de schuldenproblematiek willen aanpakken om bijvoorbeeld de re-integratie naar werk mogelijk te maken (en daarmee het beroep op de sociale zekerheid te verminderen). Problematische schulden staan participatie op de arbeidsmarkt vaak in de weg.

Net als hierboven hebben we de bewindvoerders gevraagd om een prioritering te maken in de redenen die gemeenten hebben om beschermingsbewind aan te vragen. De meest frequent genoemde reden was dat stabiliteit geëist wordt voordat schuldsanering aan de orde is (31 keer op 1 geplaatst).

Perspectief gemeenten

Net als aan de bewindvoerders hebben we ook in de gesprekken met beleids-medewerkers van gemeenten aandacht besteed aan de achterliggende redenen voor

aanvragen voor beschermingsbewind. Daarbij hebben we met name ingezoomd op personen met problematische schulden. Dit vanwege het feit dat gemeenten bij dit type personen een rol (kunnen) spelen met hun instrumentarium op het gebied van schuldhulpverlening en (dus) relatief gezien het meeste zicht zullen hebben op dit deelsegment van de onderbewindgestelden.

Tabel 3.5 bevat de redenen – voor mensen met problematische schulden – die we aan de gemeentelijke beleidsmedewerkers voorgelegd hebben. Ook verschaft deze tabel inzicht in de aandelen van de geraadpleegde gemeentelijke beleidsmedewerkers dat zich in de betreffende redenen herkent. Let op: het gaat hierbij niet om redenen voor gemeenten om een initiërende rol te vervullen, maar in zijn algemeenheid om redenen om voor dit type mensen beschermingsbewind aan te vragen. Vanuit vier gemeenten gaf men aan de vraag niet te kunnen beantwoorden omdat men te weinig zicht heeft op de cliënten in beschermingsbewind.

Tabel 3.5 Redenen onderbewindstelling bij problematische schulden volgens gemeenten (N=66)

Reden	Percentage
Cliënten zijn niet in staat om hun financiën te beheren	91%
Willen uit de schuldensituatie komen	73%
Stress/spanningen die voortvloeien uit financiële situatie	65%
Verschaft rust/stabiliteit van waaruit verder gewerkt kan worden	62%
Biedt bescherming tegen schuldeisers/deurwaarders	59%
Schulden bemoeilijken/stagneren het behandel-/hulpverleningstraject	55%
Stabiliteit wordt geëist voordat schuldsanering aan de orde is	53%
Vanwege toegankelijkheid instrument	48%
Dreigende uithuiszetting	39%
Geen of beperkte toegankelijkheid van alternatieve instrumenten	38%
Andere vormen van schuldhulpverlening hebben onvoldoende resultaat	33%
Schaamte voor situatie	20%
Onbekendheid met alternatieve instrumenten	8%

Gemeenten noemen een breed scala aan redenen voor onderbewindstelling. We zien dat vanuit de gemeenten geconstateerd wordt dat vooral ‘het niet in staat zijn om de eigen financiën te regelen’ een belangrijke reden vormt voor het aanvragen van beschermings-bewind. Deze reden wordt namelijk door bijna alle geraadpleegde beleidsmedewerkers van gemeenten naar voren gebracht. Verder constateert drie kwart van deze gemeentelijke functionarissen dat met het aanvragen van beschermingsbewind voor personen met problematische schulden ook beoogd wordt om uit de schuldensituatie te komen, waarbij een belangrijk deel van hen ook op de stabilisatiefunctie van beschermingsbewind wijst. Twee derde deel van de beleidsmedewerkers noemt dat ook de stress/spanningen die voortvloeien uit de financiële situatie een reden vormt voor het aanvragen van beschermingsbewind. De helft ziet beschermingsbewind ingezet worden om de vereiste stabiliteit voor de toepassing van schuldsanering te realiseren (we komen hier later op terug).

We hebben de gemeentelijke beleidsmedewerkers ook gevraagd om aan te geven wat in hun optiek uiteindelijk de belangrijkste reden is om beschermingsbewind aan te vragen voor personen met problematische schulden. Dit resulteerde in het volgende beeld:

- cliënten zijn niet in staat om hun financiën te beheren (21 keer op nummer 1);
- verschaft rust/stabiliteit van waaruit verder gewerkt kan worden (9 keer op nummer 1);
- vanwege toegankelijkheid instrument (8 keer op nummer 1).

Deze resultaten onderschrijven dus nogmaals dat gemeenten vooral het gebrek aan vaardigheden om de eigen financiën te beheren als reden zien voor het aanvragen van beschermingsbewind.

Wanneer we de redenen die gemeenten aanvoeren voor onderbewindstelling vergelijken met wat volgens bewindvoerders voor cliënten en hun familie belangrijke redenen zijn (zie tabel 3.1), blijkt dat min of meer dezelfde redenen hoog scoren. Hoewel de volgorde verschilt, bestaat de top 7 uit dezelfde redenen. Een reden die door bijna de helft van de gemeenten wordt aangevoerd, maar die niet door bewindvoerders is genoemd, is de (grote) toegankelijkheid van het instrument 'beschermingsbewind'. Volgens de betreffende respondenten van gemeenten is er sprake van een relatief eenvoudige aanvraag met een hoge slaagkans. Met de verruiming van de wettelijke grondslagen zouden in de optiek van de betreffende respondenten van gemeenten het instrument ook voor een veel grotere groep mensen 'open staan' (zie ook vorig hoofdstuk).

Verdiepende casestudies

We hebben in de verdiepende analyses zowel bewindvoerders als onderbewindgestelden gevraagd waarom in de specifieke gevallen onderbewindstelling is aangevraagd. Zoals in hoofdstuk 1 uiteen is gezet gaat het hierbij uitsluitend om gevallen met problematische schulden en om personen die in 2013 of 2014 onder bewind zijn gesteld. In tabel 3.6 geven we de uitkomsten weer. In grote lijnen bevestigen deze uitkomsten de voorgaande bevindingen over achtergronden van aanvragen van onderbewindstelling.

Het meest genoemd werd – door zowel bewindvoerders als onderbewindgestelden zelf – dat bewindvoering bij moest dragen aan de oplossing voor de schuldensituatie waardoor – in het verlengde hiervan – de stress en spanningen die hieruit voortvloeien kunnen afnemen. Ook dat de persoon niet in staat was om de eigen financiën te beheren, werd door een belangrijk deel van beide typen respondenten aangevoerd. (Bijna) vier op de tien respondenten (van beide groepen) noemde het creëren van rust voor de persoon om problemen op te lossen als reden om bewindvoering aan te vragen.

Er zijn echter ook enkele opvallende verschillen tussen redenen die bewindvoerders respectievelijk onderbewindgestelden aanvoeren. Onderbewindgestelden geven relatief vaak aan dat door beschermingsbewind aan te vragen schuldeisers en deurwaarders van het lijf kunnen worden gehouden dan wel een dreigende uithuiszetting kon worden voorkomen. Vanuit de positie van de onderbewindgestelden is begrijpelijk dat deze beide redenen hoog scoren, omdat dit grote impact heeft op hun dagelijkse functioneren. Bewindvoerders daarentegen plaatsen de aanvraag voor bewindvoering juist vaker in een groter perspectief, namelijk de bredere behandeling van en hulpverlening aan de persoon in kwestie. Schulden vormen volgens hen een belemmering voor de behandeling

van aandoeningen c.q. het oplossen van andere knelpunten waarmee de personen te maken hadden.

Tabel 3.6 Redenen toepassing beschermingsbewind bij problematische schulden volgens bewindvoerders en onderbewindgestelden

Redenen	Bewindvoerders (N=128)	Onderbewind-gestelden (N=88)
Wilde uit de schuldensituatie komen	66%	76%
Veel stress/spanningen door de schulden	65%	50%
Was niet in staat om eigen financiën te beheren	54%	41%
Rust creëren om problemen op te lossen	43%	37%
Om schuldeisers/deurwaarders van me af te houden	13%	36%
Door schulden was geen goede behandeling/ hulpverlening mogelijk	36%	4%
Dreigde uit huis gezet te worden	10%	21%
Er was niets anders om problemen op te lossen	17%	7%
Kwam niet in aanmerking voor andere hulp	17%	7%
Stabiliteit geëist voordat schuldsanering aan de orde is	17%	4%
Andere hulp voor oplossen schulden hielp niet	10%	6%
Door schaamte voor de situatie	-	5%
Anders	9%	2%
Kan hier gemakkelijk gebruik van maken	4%	2%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn

Bron: Verdiepende casestudies

3.3 Voortraject

In deze paragraaf zoomen we in op het traject dat aan de feitelijke onderbewindstelling vooraf gaat. Hierbij zullen we achtereenvolgens ingaan op de hulp die vooraf bij problematische schulden wordt gezocht, op de totstandkoming van het eerste contact tussen de bewindvoerders en cliënten, de eventuele selectie ‘aan de poort’ door bewindvoerders en de ondersteuning die bij het opstellen en indienen van de aanvraag tot onderbewindstelling wordt geboden.

Eerder gezochte hulp

In de verdiepende casestudies zijn we nagegaan in hoeverre de onderbewindgestelden (met problematische schulden) – alvorens een aanvraag voor onderbewindstelling in te dienen – eerst bij andere partijen hulp hebben gezocht voor het oplossen van hun financiële problemen. Dit blijkt in twee derde van de individuele cases het geval te zijn (zie tabel 3.7). In de overige een derde van de gevallen is dus direct gekozen voor het traject naar onderbewindstelling, zonder mogelijke andere oplossingen voor de financiële problemen na te gaan.

Tabel 3.7 Partij waarbij onderbewindgestelden met problematische schulden hulp hebben gezocht voorafgaande aan verzoek tot onderbewindstelling

Partijen		Bewindvoerders (N=128)		Onderbewindgestelden (N=88)
Wel hulp gezocht, namelijk:		68%		64%
bij de volgende partij (meerdere antwoorden mogelijk):	*(N=87)*		*(N=56)*	
▪ Gemeente	47%		52%	
▪ Maatschappelijk werk/buurtcoach	56%		45%	
▪ Andere bewindvoerder	-		7%	
▪ Zorgverlener	16%		-	
▪ Bank[27]	-		4%	
▪ Kredietbank	3%		7%	
Geen hulp gezocht		32%		36%
Totaal		**100%**		**100%**

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn
Bron: Verdiepende casestudies

Zij die voorafgaande aan de onderbewindstelling hulp bij andere partijen hebben gezocht, blijken dit vooral bij de gemeente of maatschappelijk werk te hebben gedaan. Incidenteel geven onderbewindgestelden aan dat zij eerst bij een andere bewindvoerder hebben aangeklopt.

Vanuit de bewindvoerders is aangegeven dat een deel van de onderbewindgestelden hun financiële problemen ook bij een zorgverlener heeft neergelegd en dat deze vervolgens op zoek is gegaan naar oplossingen (waarbij zij uiteindelijk bij onderbewind-stelling zijn uitgekomen). Door de onderbewindgestelden wordt dit echter niet herkend. Zij associëren de begeleiding vanuit de zorginstelling blijkbaar niet als hulp bij het oplossen van hun financiële problemen.

Specifiek bij de onderbewindgestelden die voor aanvang van bewind bij een andere partij hulp hebben gezocht (N=56) is nagegaan of zij van deze partij hulp heeft ontvangen en – zo ja – waaruit deze hulp dan precies heeft bestaan. In 59% van de gevallen blijkt hulp te zijn verkregen, in de overige gevallen bleef de persoon naar eigen zeggen van hulp ontstoken of kon hij/zij dit niet meer goed reconstrueren. In tabel 3.8 is per type partij weergegeven in welke mate ondersteuning is verkregen en welke dan.

Vanuit de gemeenten is vooral ondersteuning verkregen in de vorm van schuldregeling en schuldsanering. Verderop zullen we zien dat er inderdaad bij een deel van de onderbewindgestelden voorafgaande aan de onderbewindstelling al sprake is (geweest) van schuldsaneringstrajecten.

Aan de hulpvragen richting het maatschappelijk werk werd vrijwel altijd tegemoet-gekomen. We zien dat vanuit deze partij met name ondersteuning is verleend in vooral de vorm van formulierenbrigades en doorverwijzing naar schuldsanering.

Andere bewindvoerders hebben soms wel al ondersteuning verleend (in de vorm van

[27] Het gaat hier niet om een kredietbank, maar om een private bankinstelling voor het verkrijgen van een krediet.

budgetbeheer), soms zijn ze niet op de hulpvraag ingegaan. Dit heeft dan te maken met het feit dat de betreffende bewindvoerder geen heil zag in het in behandeling nemen van het verzoek tot onderbewindstelling (zie elders 'selectie aan de poort').

Tabel 3.8 Mate en type verkregen hulp voorafgaande aan onderbewindstelling volgens onderbewindgestelden, per type partij

Partij	Mate van hulp	Type hulp*
Gemeente (N=29)	79% wel – 21% niet	▪ Schuldsanering/ -regeling (15 keer genoemd) ▪ Formulierenbrigade (3) ▪ Budgetbeheer (3) ▪ Budgetcoaching (2) ▪ Uitkering/toeslagen (1)
Maatschappelijk werk/ buurtcoach (N=25)	84% wel – 16% niet	▪ Formulierenbrigade (10) ▪ Doorverwijzen naar schuldsanering (8) ▪ Doorverwijzing naar bewindvoerder (5) ▪ Meehelpen aanvragen uitkering/toeslagen (2) ▪ Budgetcoaching (1)
Andere bewindvoerder (N=4)	75% wel – 25% niet	▪ Budgetbeheer (2) ▪ Budgetcoaching (1) ▪ Uitkering/toeslagen (1)
Bank (N=2)	0% wel – 100% niet	-
Kredietbank (N=4)	75% wel – 25% niet	▪ Schuldsanering (2) ▪ Krediet verkregen (2) ▪ Formulierenbrigade (1) ▪ Budgetcoaching (1) ▪ Uitkering/toeslagen (1)

* *Er kan sprake zijn van meerdere typen hulp per individu*
Bron: Verdiepende casestudies

Van de onderbewindgestelden in de casestudies heeft 32% (bij N=88) geen andere hulp gezocht voorafgaand aan het beschermingsbewind. We hebben navraag bij hen gedaan waarom zij dit niet gedaan hebben. In tabel 3.9 staan de redenen weergegeven. Uit de tabel volgt dat een kwart van de onderbewindgestelden niet (meer) weet waarom zij geen hulp voor aanvang van onderbewindstelling hebben gevraagd.

De overige respondenten hebben hier wel redenen voor aangevoerd. Onwetendheid over waar hulp te zoeken, niet teveel partijen bij de eigen problematische situatie willen betrekken en het zelf willen oplossen van de problemen vormen belangrijke oorzaken waarom onderbewindgestelden voor aanvang van bewind geen contact zoeken met partijen als gemeenten en maatschappelijk werk.

Tabel 3.9 Reden om voor onderwindstelling geen hulp van andere partijen te vragen volgens onderbewindgestelden met problematische schulden (N=32)

Redenen	Percentage
Wist niet bij wie ik hulp kon zoeken	22%
Wil niet te veel gedoe/mensen die zich met me bemoeien	19%
Wilde het zelf oplossen	19%
Wist niet wat ik kon doen om financiën op orde te krijgen	10%
Kwam niet in aanmerking voor andere hulp om financiën op orde te krijgen	6%
Uit schaamte	3%
Weet niet	25%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn
Bron: Verdiepende casestudies

Totstandkoming contact

In de gesprekken met bewindvoerders is aandacht besteed aan de wijze waarop in de praktijk het contact tot stand komt tussen het bewindvoerderskantoor en de cliënten. Op zes na alle geraadpleegde bewindvoerders konden deze vraag beantwoorden. Bij met name enkele grotere kantoren hadden sommige bewindvoerders geen zicht op deze kanalen, omdat zij niet (recent) betrokken zijn (geweest) bij de intake van cliënten. De kanalen die door de overige respondenten zijn genoemd, zijn samengevat in tabel 3.10.

Tabel 3.10 Wijze waarop contacten tussen bewindvoerderskantoren en cliënten tot stand komen volgens bewindvoerders (N=59)

Wijze	Percentage
Via zorginstellingen	98%
De cliënt en/of familie neemt contact op met ons	88%
Via maatschappelijk werk	73%
Via gemeenten	66%
Via rechtbank	58%
Via woningbouwcorporaties	32%
Via niet-gemeentelijke schuldhulpverleners	22%
Via het Openbaar Ministerie	14%
Via energiemaatschappijen	3%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat nagenoeg alle kantoren via zorginstellingen in contact komen met (potentiële) cliënten. Daarbij kan het overigens om uiteenlopende typen instellingen gaan die zorg verlenen aan verschillende doelgroepen cliënten, zoals GGZ-instellingen, instellingen voor verslavingszorg, MEE (voor licht verstandelijk gehandicapten) en instellingen voor ouderenzorg (verpleging, verzorging en thuiszorg).

Het overgrote deel van de kantoren blijkt ook te maken te hebben met cliënten zelf (de zogenoemde ‘zelfmelders’) en/of hun directe omgeving (familie) die contact opnemen om de mogelijkheden van beschermingsbewind na te gaan dan wel direct de aanvraag voor instelling daarvan te regelen. Verder is ook het maatschappelijk werk door een belangrijk deel van de geraadpleegde bewindvoerders genoemd als een ‘intermediaire’ partij voor het contact tussen cliënten en hun kantoor. Zij dragen dan vooral kandidaten aan die door problematische schulden in de problemen zijn gekomen.

Twee derde van de bewindvoerders heeft ervaring met gemeenten die het contact leggen om kandidaten voor onderbewindstelling aan te dragen. Dit vindt dan vooral plaats vanuit het perspectief dat de financiële situatie van de cliënt eerst gestabiliseerd moet worden alvorens andere schuldhulpverleningstrajecten in te kunnen zetten of in geval van een lopende schuldsanering wanneer er twijfels bestaan over het succesvol doorlopen van de schuldsanering (zie vorige paragraaf).

Ruim de helft van de respondenten heeft ervaring met cliënten die via de rechtbank worden aangedragen. Dit betreft doorgaans onderbewindgestelden die al een bewindvoerder hebben, maar die (om verschillende redenen) een nieuwe bewindvoerder

moeten krijgen. Uiterst zelden gaat het om nieuwe cliënten waarbij nog geen bewindvoerder in beeld was.

Het voorgaande geeft alleen inzicht in het aandeel bewindvoerders dat ervaring heeft opgedaan met de verschillende typen kanalen, maar nog niet in het volume van elk van deze kanalen. Op twee manieren hebben we hier aanvullend inzicht geprobeerd te krijgen. In de eerste plaats hebben we de bewindvoerders gevraagd naar een ***prioritering*** van de ***kanalen*** voor het eerste contact tussen het bewindvoerderskantoor en de cliënt. De kanalen die door de bewindvoerders het meest frequent op nummer één werden geplaatst waren:

- zorginstellingen (45 keer op nummer 1 geplaatst);
- cliënten en/of hun familie (10 keer op nummer 1 geplaatst);
- gemeenten (3 keer op nummer 1 geplaatst);
- maatschappelijk werk (1 keer op nummer 1 geplaatst).

In de tweede plaats hebben we ook in de verdiepende casestudies aandacht besteed aan hoe het contact tussen bewindvoerder en cliënt is ontstaan. Zoals hiervoor gememoreerd, zoomen we in de casestudies in op de cliënten met problematische schulden. In tabel 3.11 is weergegeven hoe vaak elk kanaal door de bewindvoerders respectievelijk de onderbewindgestelden is genoemd.

Tabel 3.11 Wijze waarop contacten tussen cliënten en bewindvoerders tot stand komen bij recente gevallen van problematische schulden

Wijze	Bewindvoerders (N=125)	Onderbewindgestelden (N=87)
Via zorginstelling	40%	24%
Client zelf en/of familie	21%	28%
Via maatschappelijk werk	17%	18%
Via gemeente	15%	10%
Via rechtbank	7%	12%
Via woningbouwcorporatie	1%	2%
Via het Openbaar Ministerie	0%	1%
Anders	2%	3%

Bron: Verdiepende casestudies

Uit de bovenstaande tabel komt min of meer hetzelfde patroon als hiervoor bij de prioriteiten van kanalen naar voren. Alleen blijkt – specifiek bij onderbewindgestelden met problematische schulden – de zorginstellingen naar verhouding toch minder vaak het contact in de richting van beschermingsbewind te hebben gelegd dan verwacht zou mogen worden op basis van de voorgaande uitkomsten. Hieruit kan worden afgeleid dat hun rol bij de cliënten zonder problematische schulden groter is. Bovendien hebben in tabel 3.11 maatschappelijk werk en gemeenten stuivertje gewisseld ten opzichte van de genoemde prioriteiten.

Uit tabel 3.11 kan overigens worden afgeleid dat maar een beperkt deel van de cliënten voorafgaande aan de aanvraag voor onderbewindstelling in beeld is bij de gemeenten. Dit geldt direct (via de gemeentelijke schuldhulpverlening) en indirect (via het

maatschappelijk werk dat sinds de Wmo (2007) onder regie staat van de gemeente[28]) voor ongeveer een derde van de onderbewindstellingen. In de resterende gevallen lopen de aanmeldingen en aanvragen buiten het blikveld van de gemeenten om.

‘Selectie aan de poort’

Bewindvoerderskantoren blijken niet alle potentiële cliënten die aangedragen worden of zich melden, ook daadwerkelijk naar bewindvoering te leiden. Dit blijkt uit de antwoorden op de vraag of er bepaalde typen cliënten zijn waarvoor hun kantoor niet de rol van bewindvoerder wil vervullen. Drie kwart van de geraadpleegde bewindvoerders kon één of meerdere typen personen noemen waarvoor zij deze rol niet wil vervullen. Wat deze ‘selectie aan de poort’ betreft werden de volgende typen of kenmerken meer dan eens naar voren gebracht:

- agressieve cliënten (19 keer genoemd);
- mensen die niet gemotiveerd zijn om hun (financiële) problemen aan te pakken en bijbehorend gedrag te vertonen (16);
- zij die veroordeeld zijn of verdacht worden van criminele activiteiten, zoals fraude (13);
- mensen met alleen problematische schulden (9);
- mensen voor wie onderbewindstelling een te zware maatregel is (3);
- mensen zonder inkomen (3);
- mensen die meerdere keren van bewindvoerder zijn gewisseld (3);
- mensen waarbij WSNP niet is gelukt (2);
- ondernemers (2);
- verslaafden (2).

We zien dat met name aspecten als agressiviteit, het ontbreken van motivatie bij cliënten en criminaliteit in de praktijk belangrijke redenen voor bewindvoerderskantoren vormen om de bewindvoering van potentiële cliënten te weigeren. Daarnaast is er een (betrekkelijk kleine) categorie bewindvoerders(kantoren) die zich toegelegd heeft op cliënten uit zorginstellingen. Deze bewindvoerders nemen wel klanten uit de zorg aan die ook problematische schulden hebben, maar geen cliënten die uitsluitend met problematische schulden te maken hebben.

Bij de ‘selectie aan de poort’ speelt nadrukkelijk ook een zakelijke afweging mee. Aan de hand van een aantal kenmerken – zoals onvoldoende motivatie, geen inkomen, wisselingen van bewindvoerder, mislukken WSNP – wordt een inschatting gemaakt van de haalbaarheid van financiële stabiliteit bij de potentiële klanten. Dit om het aantal ‘verlieslatende’ bewindvoeringen – dus gevallen waarbij men (veel) meer tijd kwijt is met de bewindvoering dan de uren waarvoor een vergoeding tegenover staat – tot een minimum te beperken.

In het verlengde van het bovenstaande zijn we ook nagegaan in hoeverre cliënten die geweigerd worden door bewindvoerders op één of andere wijze verwezen worden. Ruim de helft van de bewindvoerders (60%) doet dit inderdaad. Daarbij wordt dan verwezen naar andere bewindvoerderskantoren, naar de websites van brancheorganisaties van

[28] Onze aanname hierbij is dat de decentralisatie van (financiële zeggenschap over) delen van de langdurige zorg naar gemeenten te recent heeft plaatsgevonden om daar al echt van gemeentelijke regie te kunnen spreken.

bewindvoerders (BPBI, NBPB of NVVK) of naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. De overige vier op de tien bewindvoerders verwijzen in geval van weigering dus niet door[29].

Ondersteuning aanvraag

Om onder bewind gesteld te worden moet een aanvraag ingediend worden bij het kantongerecht. In de gesprekken met de bewindvoerders hebben we de vraag gesteld in hoeverre cliënten of hun familie ondersteund worden bij het indienen van een dergelijke aanvraag. Dit blijkt volgens vrijwel alle bewindvoerders het geval (97% bij N=65). Tabel 3.12 verschaft inzicht in de typen partijen die daarbij, volgens opgave van de geraadpleegde bewindvoerders, ondersteuning bieden.

Tabel 3.12 Ondersteuning bij indienen verzoek tot bewind volgens bewindvoerders (N=63)

Ondersteuners	Percentage
Door bewindvoerder(skantoren)	98%
Maatschappelijk werk	73%
Zorgverleners	62%
Vrijwilligers	6%
Door gemeentelijke schuldhulpverlening	0%
Door niet-gemeentelijke schuldhulpverleners	0%

Uit bovenstaande tabel volgt dat bewindvoerders in de meeste gevallen zelf ondersteuning bieden bij het indienen van verzoeken tot bewind. Uit de toelichting blijkt dat er wel sprake is van de nodige variatie waarin deze ondersteuning geboden wordt. Sommige bewindvoerders nemen het opstellen en indienen van de aanvraag (vrijwel) volledig uit handen van de cliënt en/of hun familie terwijl andere bewindvoerders er voor kiezen om de verantwoording hiervoor zoveel mogelijk bij de toekomstige cliënt te leggen.

Wat betreft de ondersteuning vanuit bewindvoerders gaat het vooral om het voeren van een intakegesprek (meestal in combinatie met een huisbezoek) waarbij uitleg wordt gegeven over de aanvraag en al gegevens worden verzameld. Daarnaast stelt de bewindvoerder samen met de toekomstige cliënt een plan van aanpak op waarin de doelstelling van de onderbewindstelling wordt uitgewerkt. Ten slotte helpt dus een deel van de bewindvoerders met het invullen van het aanvraagformulier en het verzamelen van de benodigde bijlagen. Bij veel kantonrechters moet de bewindvoerder ook meekomen naar de zitting.

Naast bewindvoerders bieden met name organisaties op het terrein van maatschappelijk werk en zorgverleners ondersteuning bij het indienen van de aanvraag. Soms helpen zij bij het invullen van de formulieren, maar veel vaker hebben zij een rol bij het verzamelen van de benodigde stukken. Indien nodig kan maatschappelijk werk een sociaal verslag opstellen of kan een zorginstelling een medische verklaring afgeven. Ten slotte begeleiden deze organisaties de cliënten door uitleg te geven over de achtereenvolgende

29 Een drietal bewindvoerders kon deze vraag niet beantwoorden.

stappen die gezet gaan worden bij het aanvragen en toekennen van beschermingsbewind en de gevolgen van bewindvoering voor de cliënt.

Gemeenten bieden volgens de bewindvoerders geen ondersteuning bij het doen van verzoeken tot onderbewindstelling. Daar waar cliënten aangedragen of doorverwezen worden vanuit een gemeente, heeft deze geen bemoeienis met de daadwerkelijke aanvraag.

Ook in de verdiepende casestudies is aandacht besteed aan de ondersteuning die onderbewindgestelden (met problematische schulden) hebben gekregen bij de aanvraag voor onderbewindstelling. Daaruit kwam naar voren dat ongeveer een vijfde van de geraadpleegde onderbewindgestelden naar eigen zeggen de aanvraag geheel zelf opgesteld en ingediend te hebben (18% bij N=88). Bijna vier op de vijf heeft aangegeven door anderen ondersteund te zijn bij het indienen van verzoeken tot onderbewindstelling[30]. In tabel 3.13 is weergegeven welke partijen deze ondersteuning hebben geboden.

Tabel 3.13 Typen partijen die bij aanvraag ondersteuning hebben geboden volgens onderbewindgestelden (N=67)

Partijen	Percentage
Maatschappelijk werk	45%
Zorgverleners	31%
Door bewindvoerder zelf	21%
Familielid	14%
Iemand van de gemeente	8%
Door niet-gemeentelijke schuldhulpverlener	2%
Vrijwilligers	2%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn
Bron: Verdiepende casestudies

Opvallend in tabel 3.13 is dat in de beleving van de onderbewindgestelden in de aanvraagfase veel minder ondersteuning is verkregen van bewindvoerders dan hiervoor vanuit de bewindvoerders zelf is aangegeven. Het maatschappelijk werk en zorginstellingen worden het meest herkend als partijen met een ondersteunende rol tijdens de aanvraagfase.

Vervolgens zijn we bij de onderbewindgestelden die bij het opstellen en indienen van de aanvraag externe ondersteuning hebben ervaren, nagegaan waarop deze ondersteuning betrekking had. In tabel 3.14 zijn de uitkomsten hiervan weergegeven. Hieruit blijkt in de eerste plaats dat de betreffende onderbewindgestelden veelal meerdere vormen van ondersteuning hebben ervaren. Het helpen invullen van het aanvraagformulier werd daarbij in ruim vier op de vijf gevallen genoemd.

30 De overige 5% van de onderbewindgestelden in de casestudies kon deze vraag niet beantwoorden.

Tabel 3.14 Type ondersteuning bij indienen verzoek tot bewind volgens onderbewind-gestelden (N=69)

Type ondersteuning	Percentage
Hulp bij invullen aanvraagformulier	83%
Gegevens verzameld die met aanvraag meegestuurd moesten worden	55%
Uitleg over hoe aanvraag ingediend moet worden	56%
Meegegaan naar zitting van de kantonrechter	39%
Kiezen van bewindvoerder	20%
Anders	6%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn
Bron: Verdiepende casestudies

Zowel bewindvoerders als maatschappelijk werk en zorginstellingen kunnen een rol vervullen bij het invullen van het aanvraagformulier. Ditzelfde geldt voor het verzamelen van benodigde gegevens en het geven van uitleg over de procedure. Indien nodig kunnen de bewindvoerder, maatschappelijk werker of zorgverlener de cliënt vergezellen bij de gang naar de kantonrechter. Een vijfde heeft ondersteuning gehad bij de keuze van een bewindvoerder. Blijkbaar begint in de optiek van deze respondenten de ondersteuning ook al voordat zij in contact staan met het bewindvoerderskantoor.

3.4 Betrokkenheid gemeenten

Uit het voorgaande blijkt al dat de ‘instroom’ van mensen met problematische schulden in beschermingsbewind voor een belangrijk deel via andere partijen dan de gemeente loopt. In deze paragraaf zoomen we nader in op de betrokkenheid van de gemeente bij beschermingsbewind. We beperken ons daarbij niet uitsluitend tot de ‘voorfase’ van beschermingsbewind. Ook zullen we inzicht geven in hoeverre beschermingsbewind gecombineerd wordt met andere (gemeentelijke) schuldhulpverleningsinstrumenten.

Contact met gemeente

Een interessante vraag is voor welk deel van de onderbewindgestelden met problematische schulden eerst contact gelegd wordt met de gemeentelijke schuldhulpverlening alvorens een verzoek tot onderbewindstelling in te dienen. Immers, in dergelijke situaties hebben gemeenten dan de mogelijkheid om eventueel alternatieve aanpakken/instrumenten voor te stellen en zo invloed uit te oefenen op de mate waarin er een beroep op bijzondere bijstand wordt gedaan[31]. Gemeenten hebben deze invloed niet bij personen waarvoor onderbewindstelling aangevraagd wordt zonder dat deze personen bij hen ‘in beeld’ zijn geweest. Met name bij personen met problematische schulden kan betrokkenheid van gemeenten zinvol zijn gelet op het instrumentarium dat gemeenten in dergelijke situaties in kan zetten.

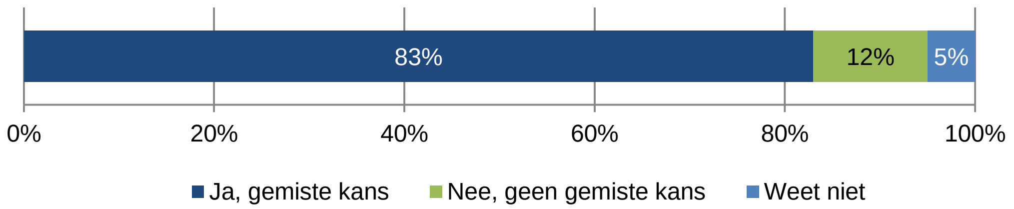
Om bovenstaande redenen hebben we de beleidsmedewerkers gevraagd om een inschatting te maken van het aandeel onderbewindgestelden met problematische schulden waarvoor eerst contact is gelegd met de gemeentelijke schuldhulpverlening alvorens onderbewindstelling aan te vragen. Van de 61 geraadpleegde

[31] Overigens hebben gemeenten ook lopende het bewind de mogelijkheid om alternatieven voor beschermingsbewind voor te stellen.

beleidsmedewerkers konden 31 personen deze vraag niet beantwoorden. De beleidsmedewerkers die hiervan wel een inschatting konden maken kwamen gemiddeld uit op minder dan de helft van de betreffende situaties (namelijk 45%)[32].

We hebben de beleidsmedewerkers gevraagd of zij het als een gemiste kans zien indien er voor personen met problematische schulden verzoeken tot onderbewindstelling ingediend worden zonder dat er eerst contact is geweest met de gemeentelijke schuldhulpverlening. We hebben deze vraag voorgelegd aan de 35 beleidsmedewerkers die een inschatting konden maken van het aandeel personen waarvoor dit geldt. In figuur 3.1 hebben we de uitkomsten samengevat.

Figuur 3.1 Mate waarin gemeenten ontbreken van contact voor aanvang onderbewindstelling als gemiste kans zien (N=36)



We zien dat vrijwel alle gemeentelijke beleidsmedewerkers het als een gemiste kans zien indien de gemeentelijke schuldhulpverlening niet al betrokken is bij personen met problematische schulden waarvoor onderbewindstelling aangevraagd wordt. Als argumentatie hiervoor noemden deze personen vooral dat hiermee een kans gemist wordt om per persoon na te gaan wat het meest geschikte instrumentarium is. Verder is vanuit deze personen naar voren gebracht dat hiermee goedkopere, voorliggende voorzieningen worden overgeslagen. In totaal vier beleidsmedewerkers hebben gemeld dat zij dit niet als een gemiste kans zien. Bij deze personen speelde bijvoorbeeld dat zij denken dat bewindvoerders ook goed weten hoe schuldhulpverlening werkt en dat cliënten anders via maatschappelijk werk binnenkomen.

Relatie met schuldregeling/-sanering

Een andere aanpak om zicht te krijgen op de betrokkenheid van gemeenten bij onderbewindstelling betreft onderzoek naar het aantal onderbewindgestelden waar sprake is van een saneringstraject. Gemeenten zijn immers ‘in de lead’ bij toepassing van gemeentelijke schuldregelingen en schuldsanering. Wanneer (een aanvraag voor) de minnelijke schuldsanering mislukt, is de gemeente op de hoogte van dan wel direct betrokken bij aanvragen voor de WSNP.

Uit het voorgaande blijkt al dat langs twee invalshoeken een relatie kan bestaan tussen beschermingsbewind en schuldsanering. In de eerste plaats kan er sprake zijn van schuldsaneringstrajecten en blijkt het alsnog noodzakelijk om de financiële situatie te stabiliseren via beschermingsbewind. In de tweede plaats kan vanuit een situatie van

---

32 Vergelijken we dit met de eerdere uitkomsten over hulp vragen in geval van problematische schulden (zie paragraaf 3.3), dan lijkt dit een overschatting te zijn. Vanuit de verdiepende casestudies komt naar voren dat ongeveer twee derde van de onderbewindgestelden eerst hulp bij andere partijen zoekt, waarbij dan weer de helft van hen bij de gemeente om hulp aanklopt.

beschermingsbewind het pad van schuldsanering worden bewandeld. In het onderstaande zullen we meer zicht verschaffen op de mate waarin beide 'varianten' in de praktijk voorkomen.

In de dossieranalyse hebben we onderzocht bij welk deel van de dossiers op het moment van de aanvraag van onderbewindstelling al een schuldsaneringstraject liep. In tabel 3.15 presenteren we de uitkomsten hiervan.

Tabel 3.15 Mate waarin al sprake was van schuldsanering op moment van aanvraag onderbewindstelling (N=628)

Antwoordcategorie	Aandeel
Minnelijke schuldsanering	13%
WSNP	4%
Geen schuldsanering	83%
Totaal	**100%**

Bron: Dossieranalyse

Uit de resultaten van tabel 3.15 kan worden geconcludeerd dat, ten tijde van de aanvraag voor beschermingsbewind, gemeenten maar in beperkte mate betrokken waren via een schuldsaneringsregeling. Dit duidt er op dat de aanvragen voor onderbewindstelling in belangrijke mate 'buiten de gemeenten om' verlopen. Bij 17% van de cases is sprake van een schuldsanering (minnelijk of WSNP[33]) op het moment dat de aanvraag voor onderbewindstelling werd ingediend. Uit de gesprekken met de bewindvoerders blijkt dat dit toegepast wordt in situaties waar een sanering dreigt te mislukken en onderbewindstelling wordt ingezet om de slaagkans van het saneringstraject te vergroten. Overigens is het mogelijk dat binnen de 83% waar op het moment van de aanvraag geen schuldsanering liep, wel aanvragen daarvoor zijn overwogen en/of ingediend (die vervolgens niet zijn gehonoreerd). We hebben echter geen inzicht in de mate waarin dit is gebeurd.

Vanuit de geraadpleegde bewindvoerders is hiervoor al aangegeven dat gemeenten vooral een initiërende rol vervullen en doorverwijzen naar onderbewindstelling als de financiële situatie gestabiliseerd moet worden om de cliënt klaar te stomen voor een saneringstraject. In dat geval zou dan sprake zijn van de tweede variant zoals hiervoor aangegeven, namelijk dat beschermingsbewind het pad effent voor schuldsanering. Inzicht in de mate waarin dit voorkomt hebben we gekregen door in de ***verdiepende casestudies*** na te gaan welk instrumentarium aanpalend aan beschermingsbewind wordt ingezet en op welk moment. Dit zijn we allereerst nagegaan bij de individuele cases zoals die met bewindvoerders zijn besproken. Volgens deze bewindvoerders zijn in drie kwart van de gevallen ook andere instrumenten ingezet om de financiën van de onderbewindgestelden met problematische schulden op orde te brengen. In de resterende kwart van de gevallen is hiervan (nog) geen sprake. Dit wil overigens nog niet zeggen dat dit in de toekomst niet alsnog zal gaan gebeuren bij deze onderbewindgestelden. Belangrijke redenen waarom volgens de bewindvoerders nog geen ander schuldhulpinstrumenten is ingezet zijn vooral gelegen in het feit dat cliënten

[33] Wanneer de WSNP eenmaal loopt is de gemeente in principe niet meer betrokken.

pas recent onder bewind zijn gesteld of dat eerst niet-saneerbare schulden moeten worden afgelost.

Van de bijna 100 individuele cases waarin wel sprake is van inzet van andere instrumenten (aanpalend aan beschermingsbewind) is in tabel 3.16 weergegeven om welke instrumentarium het hierbij gaat. Let op: onder ‘aanpalend’ verstaan we niet uitsluitend ‘tegelijkertijd’ met beschermingsbewind maar ook daaraan voorafgaand!

Tabel 3.16 Schuldhulpinstrumentarium dat aanpalend aan onderbewindstelling wordt ingezet bij problematische schulden, volgens bewindvoerders (N=98)

Instrument	Aandeel
Aanvragen inkomensregelingen (waaronder toeslagen)	49%
Gemeentelijke schuldregeling/ -sanering	47%
Wettelijke schuldsanering	29%
Budgetbeheer[34]	16%
Budgetcursus	6%
Volmacht	5%
Budgetcoaching	3%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn
Bron: Verdiepende casestudies

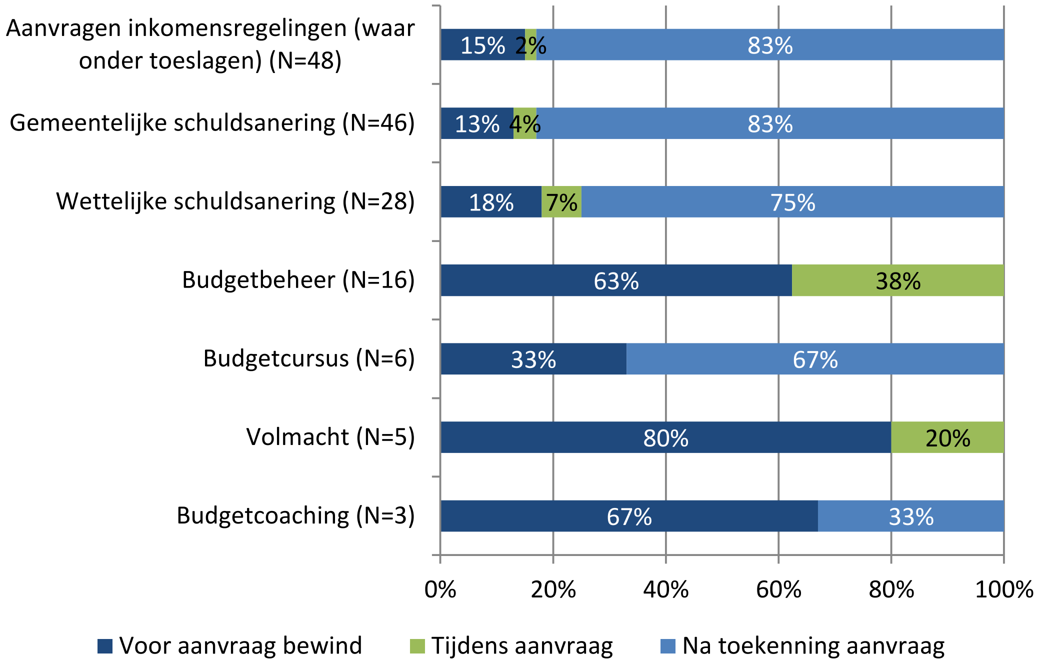
Twee typen instrumenten blijken de boventoon te voeren (en ongeveer in gelijke mate te worden ingezet), namelijk het aanvragen inkomensregelingen [35] en gemeentelijke schuldsaneringstrajecten. De WNSP-trajecten volgen op enige afstand hiervan.

Aan de bewindvoerders is vervolgens gevraagd op welk moment deze aanpalende instrumenten zijn ingezet. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen drie momenten, namelijk voorafgaande aan het aanvragen van beschermingsbewind, tijdens de aanvraagperiode (waarbij al wel een aanvraag is ingediend, maar de kantonrechter nog geen uitspraak heeft gedaan) of na instelling van het beschermingsbewind. De uitkomst van deze exercitie presenteren we in figuur 3.2.

Uit de onderstaande figuur blijkt dat de meest voorkomende instrumenten – aanvragen inkomensregelingen/toeslagen en de schuldsaneringstrajecten – pas na toekenning van beschermingsbewind worden ingezet. In deze gevallen wordt – zoals eerder besproken – onderbewindstelling ingezet om de situatie te stabiliseren en gereed te maken voor schuldsanering. Enkele instrumenten die minder frequent worden ingezet – zoals de volmacht, budgetcoaching en budgetbeheer – worden meestal voor de aanvraag van onderbewindstelling ingezet. Daar waar budgetbeheer en volmachten tijdens de aanvraagfase van onderbewindstelling worden ingezet gaat het om tijdelijke maatregelen om de financiële situatie van de cliënten alvast onder controle te krijgen. De bewindvoerder kan dan op korte termijn eerste acties ontplooien vooruitlopend op onderbewindstelling.

[34] De budgetbeheer kan niet gelijktijdig met beschermingsbewind worden ingezet (zie ook figuur 3.2). De overige instrumenten kunnen wel gelijktijdig met beschermingsbewind worden ingezet.
[35] Een min of meer standaard onderdeel van de werkwijze van bewindvoerders is om bij de start van de onderbewindstelling na te gaan of er nog regelingen of toeslagen zijn die niet zijn aangevraagd voor de onderbewindgestelde maar waar deze wel recht op heeft. Dit om de inkomenspositie te verbeteren. Bij circa de helft van de gevallen zijn er blijkbaar onbenutte mogelijkheden om gebruik te maken van inkomensondersteuning/toeslagen.

Figuur 3.2 Moment waarop ander schuldhulpinstrumentarium wordt ingezet volgens bewindvoerders



Bron: Verdiepende casestudies

De onderbewindgestelden zijn in de verdiepende casestudies ook in de gelegenheid gesteld om aan te geven wat er in de afgelopen periode – dus sinds de onderbewind-stelling – is gedaan om de financiën op orde te brengen. Volgens een kwart van de respondenten zijn naast onderbewindstelling geen andere instrumenten ingezet. In de overige drie kwart van de gevallen zijn volgens de onderbewindgestelden wel maatregelen genomen (aanpalend aan het beschermingsbewind). In tabel 3.17 is weergegeven wat in hun waarneming is gebeurd.

Tabel 3.17 Naast onderbewindstelling ingezette maatregelen om financiën op orde te brengen volgens onderbewindgestelden (N=66)

Hulp	Percentage
Aanvragen inkomensregelingen (waaronder toeslagen)	54%
Zit in WSNP	30%
Zit in gemeentelijke schuldhulpverlening (minnelijke schikkingen)	29%
Aanvraag ingediend voor WSNP (loopt nog)	12%
Aanvraag gemeentelijke schuldhulpverlening ingediend (loopt nog)	9%
Betalingsregeling getroffen	5%
Wel aanvraag gemeentelijke schuldhulpverlening ingediend maar deze is afgewezen	3%
Budgetcoaching	2%
Budgetcursus	2%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn

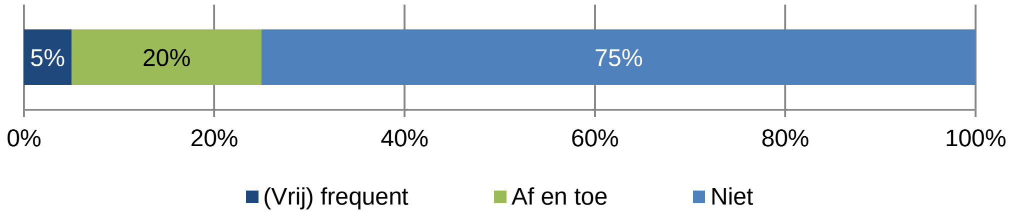
Bron: Verdiepende casestudies

De ingezette maatregelen die onderbewindgestelden zelf noemen komen grotendeels overeen met het instrumentarium dat volgens bewindvoerders aanpalend aan onderbewindstelling is ingezet (zie tabel 3.16). In beide gevallen wordt het aanvragen van inkomensregelingen en de inzet van saneringstrajecten veelvuldig genoemd.

Aanvraag onderbewindstelling door gemeente

Sinds begin 2014 mogen gemeenten ook zelf verzoeken tot beschermingsbewind indienen. Daarom hebben we de beleidsmedewerkers ook gevraagd of hun gemeente in de praktijk ook gebruik maakt van deze mogelijkheid (zie figuur 3.3)[36].

Figuur 3.3 Mate waarin gemeenten gebruik maken van de mogelijkheid om zelf verzoeken tot beschermingsbewind in te dienen (N=60)



We zien dat gemeenten maar mondjesmaat gebruik maken van deze mogelijkheid. Argumenten die hiervoor vanuit meerdere beleidsmedewerkers naar voren zijn gebracht waren:

- verloopt via andere instelling, bijvoorbeeld kredietbank of maatschappelijk werk (11 keer genoemd);
- de cliënt moet er zelf achter staan en moet zelf de aanvraag indienen (10);
- we kiezen eerder voor andere instrumenten (7);
- nog geen noodzaak gezien (5);
- deze mogelijkheid is nog onbekendheid bij gemeentelijke uitvoerders van schuldhulpverlening (3);
- de mogelijkheid om als gemeente aanvragen in te dienen is nog niet vertaald naar het gemeentelijke beleid op het gebied van schuldhulpverlening (2).

Aan de twaalf beleidsmedewerkers uit gemeenten, die al wel ervaring hebben met het indienen van verzoeken tot onderbewindstelling, hebben we gevraagd in welke situaties of waarom hun gemeente daartoe over is gegaan. Dit resulteerde in de volgende antwoorden:

- als stabilisatie van de financiële situatie noodzakelijk is ten behoeve van verdere schulphulpverlening/schuldsanering (6 keer genoemd);
- door de inzet van andere instrumenten ontstaat geen stabiele situatie (6);
- als sprake is van recidive van problematische schulden en dus gestabiliseerd moet worden (2);
- als maatschappelijk werk daartoe het advies geeft (1).

De betreffende respondenten refereren vooral aan de in hun ogen primaire functie van beschermingsbewind, namelijk het realiseren van een stabiele financiële situatie. Dit is in

[36] Tien gemeenten konden deze vraag niet beantwoorden.

hun optiek nodig om weer andere stappen te kunnen zetten (en dus zinvol andere schuldhulpverleningsinstrumenten in te kunnen zetten).

3.5 Perceptie over effectiviteit

In deze paragraaf staat de werking van het instrument beschermingsbewind in de praktijk centraal. We zullen vanuit het perspectief van bewindvoerders en gemeenten bespreken voor welke typen onderbewindgestelden beschermingsbewind een effectief instrument is en voor welke in mindere mate. Onder 'effectiviteit' verstaan we dan dat het resulteert in financiële stabiliteit. Aan het eind van deze paragraaf staan we stil bij de ervaringen met beschermingsbewind van de onderbewindgestelden zelf.

Perspectief bewindvoerders

Om te beginnen zijn we bij bewindvoerders nagegaan of zij ook typen personen of situaties konden benoemen waarvoor beschermingsbewind minder zinvol c.q. minder effectief is. De volgende typen personen zijn daarbij door minstens vijf bewindvoerders genoemd:

- ongemotiveerde mensen (20 keer genoemd);
- mensen die schulden blijven maken (13);
- mensen die voortdurend afspraken schenden (10);
- mensen waarvoor een lichtere vorm van schuldhulpverlening voldoende is (10);
- verslaafden (7);
- fraudeplegers (5);
- mensen zonder inkomen (5).

Het eerste dat opvalt, is dat sommige kenmerken en typen personen ook al genoemd werden bij de uitkomsten over de 'selectie aan de poort' door bewindvoerderskantoren. Deze kantoren proberen dit type mensen er bij voorbaat uit te filteren (zie paragraaf 3.3). Hierin slaagt men overigens niet altijd. Uit de toelichting van de betreffende bewindvoerders blijkt dat men er pas ten tijde van de bewindvoering achter komt dat iemand niet de juiste motivatie of het juiste gedrag vertoont.

In de bovenstaande opsomming worden enkele kenmerken genoemd die het volgens de bewindvoerders moeilijk maken om financiële stabiliteit te realiseren. Het gaat hierbij dan om het ontbreken van motivatie bij deze mensen om samen te werken aan het realiseren van een stabiele situatie[37], het telkens opnieuw schulden maken (recidive) en het niet nakomen van gemaakte afspraken (op het punt van financieel gedrag of te ondernemen acties). Sommige bewindvoerders zien dergelijk gedrag vooral bij verslaafden. Zeker bij mensen die zwaar verslaafd zijn is in de optiek van deze bewindvoerders het beperken van nieuwe schulden en het enigszins hanteerbaar houden van de financiële situatie het hoogst haalbare.

Daarnaast noemt een tiental bewindvoerders dat beschermingsbewind minder zinvol is als hetzelfde resultaat – namelijk financiële stabiliteit – ook met lichtere maatregelen kan

---

[37] Voorbeelden die bewindvoerders hebben gegeven zijn uit in het onvoldoende openheid geven van de financiële situatie, het achterhouden van post, niet komen opdagen op afspraken, toch uitgaven doen die niet verantwoord zijn, niet de afgesproken acties hebben ondernomen, etc.

worden bereikt[38]. Daarbij wordt dan vooral gedacht aan budgetbeheer[39]. Uit de toelichting van deze bewindvoerders blijkt dat het overigens niet om grote aantallen van hun cliënten gaat waar (bij nader inzien) ook voor een lichter instrument gekozen had kunnen worden. Overigens wil dit niet zeggen dat in deze gevallen beschermingsbewind niet effectief is: ook bij deze gevallen wordt financiële stabiliteit gerealiseerd.

Samenhangend met het voorgaande hebben we de bewindvoerders ook gevraagd om een inschatting te maken van het percentage cliënten waarvoor beschermingsbewind niet goed uitpakt. Dit hebben we dan gedefinieerd als beschermingsbewind dat niet resulteert in financiële stabiliteit. Van de 65 geraadpleegde bewindvoerders konden 58 deze vraag beantwoorden. Gemiddeld kwamen de bewindvoerders uit op 4% van hun cliënten. Daarbij deden zich wel (aanzienlijke) verschillen voor tussen de bewindvoerders. Zo gaf een kwart van de bewindvoerders aan dat beschermingsbewind altijd resulteert in stabiliteit. Ongeveer de helft van de bewindvoerders noemde een aandeel van 1% tot en met 5%. Voor de overige kwart van de respondenten resulteerde beschermingsbewind in meer dan 5% van de dossiers niet tot een financieel stabiele situatie (waarbij een enkele bewindvoerder met 'zware gevallen' zelfs een percentage van 20% noemde waarin geen financiële stabiliteit tot stand is gebracht).

Min of meer als spiegelbeeld hebben we de bewindvoerders de vraag gesteld bij welke typen personen beschermingsbewind juist een effectief instrument is in die zin dat dit resulteert in financiële stabiliteit). Van hen gaf ongeveer een derde deel aan dat beschermingsbewind in principe voor alle situaties en personen werkt. De overige bewindvoerders (circa twee derde deel) noemden specifieke doelgroepen waarvoor beschermingsbewind in het bijzonder effectief is. De volgende groepen zijn daarbij door meer dan één bewindvoerder naar voren gebracht:
- mensen met een verstandelijke beperking (12 keer genoemd);
- dementerende ouderen (10);
- mensen die beseffen dat ze het zelf niet redden (10);
- gemotiveerde mensen (8);
- mensen met psychische problemen (4);
- mensen met een hoge schuldenlast (3);
- alleenstaande moeders (2);
- verkwisters (2).

Uit deze opsomming kunnen enkele karakteristieken worden gedestilleerd van mensen waarvoor beschermingsbewind vooral een effectief instrument is. In de eerste plaats wordt de groep mensen genoemd waarvan de toestand niet veranderbaar is (zie ook hoofdstuk 2). Het gaat hierbij dan om mensen met een verstandelijke beperking, dementerende ouderen en mensen met psychische problemen. In de tweede plaats zijn besef en motivatie belangrijke randvoorwaarden voor een effectieve toepassing van het instrument beschermingsbewind. Bewindvoerders noemen mensen die doordrongen zijn van het besef dat de problemen dusdanig groot zijn dat zij beschermingsbewind echt

38 Sommige bewindvoerders verwijzen hierbij naar de wetswijziging waardoor in hun optiek ook 'lichtere gevallen' worden toegewezen door de kantonrechter.

39 Budgetbeheer biedt overigens wel minder bescherming aan de persoon in kwestie omdat de budgetbeheerder geen verantwoording aan de kantonrechter aflegt.

nodig hebben. In het verlengde hiervan worden gemotiveerde mensen genoemd (hiervoor zagen we dat het ontbreken van motivatie juist een belangrijke faalfactor bij beschermingsbewind vormt, zie hiervoor).

Perspectief gemeenten

Net als bij de bewindvoerders hebben we ook aan de beleidsmedewerkers van gemeenten vragen gesteld over de effectiviteit van het instrument beschermingsbewind. Bij de interpretatie van navolgende uitkomsten merken we op dat deze gebaseerd zijn op een deel van de geraadpleegde beleidsmedewerkers. Voor een aantal van hen geldt namelijk dat de ‘afstand’ tot de toepassing van beschermingsbewind zo groot was dat zij geen goed beeld hadden van de kenmerken van de onderbewindgestelden c.q. de resultaten die in de praktijk met beschermingsbewind behaald worden.

Aan de beleidsmedewerkers hebben we allereerst de vraag voorgelegd voor welke typen personen met problematische schulden beschermingsbewind een effectief instrument is. Daarbij hebben we de vraagstelling – in tegenstelling tot hiervoor bij de bewindvoerders – toegespitst op mensen met problematische schulden. Drie op de tien geraadpleegde beleidsmedewerkers (N=70) kon deze vraag niet beantwoorden. Van de resterende 47 beleidsmedewerkers was ruim een derde (36%) van mening dat beschermingsbewind in principe een effectief instrument kan zijn voor alle typen personen met problematische schulden. Aan de andere kant van het spectrum was 4% van deze beleidsmedewerkers van mening dat het instrument beschermingsbewind in geen enkel geval effectief is, omdat dit de eigen verantwoordelijkheid – en op de lange termijn financiële zelfredzaamheid – van betreffend persoon ondermijnt. De overige 60% van de beleidsmedewerkers noemden wel specifieke doelgroepen waarvoor beschermingsbewind in hun optiek met name effectief is. Doelgroepen die daarbij meerdere malen genoemd zijn waren:

- mensen die niet ‘leerbaar’ zijn (13 keer genoemd);
- verstandelijk en/of lichamelijk beperkten met problematische schulden (9);
- mensen met psychische problemen (4);
- gemotiveerde mensen (4);
- (dementerende) ouderen (2);
- verslaafden (3);
- mensen met oplosbare problemen (2);
- mensen waarbij schuldensituatie verder uit de hand dreigt te lopen (2).

Als spiegelbeeld van de voorgaande vraag hebben we in de gesprekken met gemeentelijke beleidsmedewerkers ook aandacht besteed aan de vraag voor welke typen personen met problematische schulden beschermingsbewind juist niet (zinvol en) effectief is. In totaal 28 beleidsmedewerkers hebben specifieke doelgroepen benoemd waarvoor beschermingsbewind naar hun mening niet effectief is. Doelgroepen die daarbij meer dan eens genoemd zijn waren:

- mensen waarvoor andere, lichtere instrumenten voldoende zijn (13 keer genoemd);
- ongemotiveerde mensen (6);
- mensen die nieuwe schulden blijven maken (5);
- mensen die het zien als makkelijke oplossing (2);

- mensen die te diep in de schulden zitten (2);
- verslaafden (2).

De bovenstaande opsomming levert nagenoeg hetzelfde beeld op als hiervoor bij de bewindvoerders (die deze vraag in meer algemene zin hebben beantwoord), hoewel naar verhouding vaker genoemd werd dat ook 'lichtere' instrumenten ingezet hadden kunnen worden bij sommige onderbewindgestelden.

We hebben de beleidsmedewerkers van gemeenten ook de vraag gesteld of bij onderbewindgestelden met problematische schulden in hun optiek beter andere instrumenten dan beschermingsbewind toegepast zouden kunnen worden en – zo ja – voor welke typen onderbewindgestelden dit dan zou gelden. In totaal 16 beleidsmedewerkers (23%) konden deze vraag niet beantwoorden, terwijl 6 beleidsmedewerkers (9%) beschermingsbewind altijd de beste optie achten bij personen met problematische schulden. De resterende 48 beleidsmedewerkers (69%) waren wel van mening dat bij een deel van de onderbewindgestelden beter andere instrumenten dan beschermingsbewind ingezet kunnen worden. Deze respondenten brachten de volgende groepen naar voren:
- mensen die zelf voldoende capaciteiten hebben om financiën (deels) zelf te regelen of op dit punt leerbaar zijn (29 keer genoemd);
- mensen die alleen maar schulden hebben en verder geen psychische en/of verstandelijke beperkingen (7)[40];
- mensen met problematische schulden vanwege incident/levensgebeurtenis (8);
- mensen die er uit gemak voor kiezen (3);
- mensen waarbij problemen beheersbaar/beperkt zijn (2);
- (ex-)zelfstandigen (2).

De 'rode draad' die uit het bovenstaande te destilleren valt is dat het met name gaat om personen waarvoor het instrument van beschermingsbewind in de optiek van de beleidsmedewerkers te 'zwaar' is. Dit omdat deze personen hun financiële zaken – eventueel met enige begeleiding – zelf wel kunnen regelen en/of omdat er bij deze personen sprake is van een incident waardoor problematische schulden ontstaan zijn c.q. van een beperkte problematiek.

We hebben de beleidsmedewerkers (N=48), die van mening waren dat beschermingsbewind niet altijd het meest geëigende instrument is voor mensen met problematische schulden, gevraagd welke typen instrumenten dan wel toegepast zouden moeten worden. Hieruit komt het volgende beeld naar voren:
- budgetbeheer (29 keer genoemd);
- budgetcoaching (27);
- budgetcursus (5);
- schuldregeling (4);
- begeleiding door maatschappelijk werk (2).

---

[40] Uit de dossierstudie is gebleken dat het om ongeveer 10% van de gevallen gaat waar uitsluitend sprake is van problematische schulden en geen andere toestanden spelen.

We zien dat gemeentelijke beleidsmedewerkers vooral pleiten voor de inzet van budgetbeheer/-coaching in die situaties waarvoor beschermingsbewind niet of minder voor de hand ligt (c.q. te 'zwaar' is).

Beoordeling onderbewindgestelden

We hebben de onderbewindgestelden die in het kader van de verdiepende casestudies zijn geraadpleegd, gevraagd hoe zij bewindvoering in de praktijk beleven. Allereerst hebben we hen in de gelegenheid gesteld de dienstverlening van de bewindvoerder met een rapportcijfer te waarderen. Twee onderbewindgestelden (N=88) waren niet in staat een rapportcijfer toe te kennen. De overige onderbewindgestelden hebben een rapportcijfer toegekend. Uit het rapportcijfer van gemiddeld een 8,2 blijkt dat zij hier over het algemeen (zeer) tevreden over zijn. Slechts zes onderbewindgestelden waren niet tevreden over de dienstverlening van de bewindvoerder en gaven hier een onvoldoende voor. Aan deze slechte beoordeling lag onduidelijke communicatie en het niet honoreren van verzoeken om meer leefgeld ten grondslag.

Vervolgens hebben we de onderbewindgestelden gevraagd om ***sterke punten*** van de dienstverlening van de bewindvoerder te noemen. Vrijwel alle onderbewindgestelden (N=85) hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt. De volgende sterke punten zijn vijf keer of vaker genoemd:

- duidelijke communicatie (22 keer genoemd);
- neemt zorgen uit handen/creëert rust (17);
- geeft goed advies en begeleiding (15);
- alles is bespreekbaar (12);
- geeft een goed inzicht in en overzicht van financiën (11);
- persoonlijke aanpak (9);
- goed bereikbaar (8);
- werkt aan aflossing van de schulden (8);
- komt afspraken na (7).

Tot slot hebben we de onderbewindgestelden ook gevraagd naar ***verbeterpunten*** voor de dienstverlening van bewindvoerders. Twee derde deel van de onderbewindgestelden kon geen verbeterpunten noemen. Zij zijn dusdanig tevreden met de verkregen dienst-verlening dat zij geen veranderingen wensen. De resterende onderbewindgestelden (N=28) hebben wel verbeterpunten genoemd. Dit levert het volgende beeld op:

- ruimere openingstijden van de telefonische helpdesk (7 keer genoemd);
- meer tijd voor overleg (6);
- behoefte aan een pro-actievere communicatie van bewindvoerder (5)
- meer leefgeld beschikbaar stellen (3);
- verzoeken om extra geld voor incidentele aankopen honoreren (3);
- eenvoudiger taalgebruik in mails (3);
- meer persoonlijke benadering/minder zakelijke benadering van de bewindvoerder (3);
- eerder uitsluitsel bij vragen (2);
- beter nakomen van afspraken (2).

Het meest genoemde verbeterpunt heeft dus betrekking op de telefonische bereik-baarheid van de bewindvoerder. Over deze 'openingstijden' van de telefonische helpdesk

wordt vanuit diverse bewindvoerders gemeld dat het een bewuste keus is om deze te beperken (bijvoorbeeld tot alleen de ochtenden). Wanneer deze namelijk verruimd worden zijn bewindvoerders een groter deel van de dag bezig met het afhandelen van telefonische verzoeken/vragen van cliënten en komen andere werkzaamheden in het gedrang.

Verder hebben enkele onderbewindgestelden opmerkingen gemaakt over de hoeveelheid geld dat zij door de bewindvoerder uitgekeerd krijgen. Zij zien dit graag verruimd (als leefgeld of voor incidentele uitgaven). Deze wens refereert juist aan een belangrijke functie van onderbewindstelling, namelijk dat grenzen worden gesteld aan bestedingen om onverantwoord financieel gedrag te voorkomen. Dat de betreffende onderbewind-gestelden verruiming wensen, kan dan ook juist als signaal worden gezien dat de onderbewindstelling bij hen goed werkt. Zonder onderbewindstelling zouden deze cliënten wellicht (veel) meer geld uitgeven dan in hun situatie verantwoord is.

4. Bevorderen financiële zelfredzaamheid

4.1 Inleiding

Onderbewindstelling wordt ingesteld als een persoon op dat moment niet in staat is om zelf de eigen financiële zaken te regelen. Bij het indienen van het verzoek daartoe wordt een plan van aanpak ingediend. In geval van problematische schulden dient de bewindvoerder binnen vier maanden na instelling van het bewind een boedelbeschrijving en plan van aanpak van de schulden in. Vervolgens dient de bewindvoerder elk jaar rekening en verantwoording in. Elke vijf jaar moet de bewindvoerder verslag doen of de maatregel nog nodig is[41]. Als de bewindvoerder van mening is dat het beschermingsbewind eerder kan worden opgeheven, dan dient dit onmiddellijk gemeld te worden bij de kantonrechter.

Tot de taken van de bewindvoerder behoort het werken aan de bevordering van de zelfredzaamheid van onderbewindgestelde. Uit het plan van aanpak en uit het vijfjaarlijkse verslag dient te blijken hoe de bewindvoerder dit in het betreffende concrete geval heeft gedaan. Het verslag van de bewindvoerder kan aanleiding geven tot opheffing van het bewind. Dit laatste ligt in ieder geval voor de hand als de onderbewindgestelde – eventueel met ondersteuning van derden – in staat is om weer zelf de eigen financiën te regelen.

Met het oog op de sterke toename van het aantal onderbewindgestelden en de financiële gevolgen voor gemeenten, is de vraag relevant in hoeverre er kansen bestaan om onderbewindgestelden financieel zelfredzaam te maken zodat zij – op termijn – niet langer onder beschermingsbewind hoeven te staan. In dit hoofdstuk gaan we nader op dit onderwerp in. Achtereenvolgens passeren daarbij de volgende aspecten de revue, namelijk de kansen voor bevordering van financiële zelfredzaamheid (paragraaf 4.2), de huidige aandacht voor versterking van de financiële zelfredzaamheid (paragraaf 4.3) en de mogelijkheden voor zwaluwstaarten van onderbewindstelling met andere (gemeentelijk) instrumentarium (paragraaf 4.4).

4.2 Kansen versterking financiële zelfredzaamheid

Hiervoor is al opgemerkt dat financiële zelfredzaamheid (lang) niet voor alle (typen) onderbewindgestelden een realistisch toekomstperspectief is. Om zicht te krijgen op waar zich al dan niet kansen voordoen, hebben we hierover in het veldwerk onder de verschillende typen respondenten enkele vragen gesteld.

Kansrijke groepen

Allereerst is aan zowel bewindsvoerders als beleidsmedewerkers gevraagd bij welke groepen onderbewindgestelden zij over het algemeen mogelijkheden zien om de financiële zelfredzaamheid te versterken. Van de geraadpleegde ***bewindvoerders***

[41] In de wetstekst wordt dit formeel omschreven als *'De bewindvoerder doet telkens na verloop van vijf jaren, of zo veel eerder als de kantonrechter bepaalt, aan deze verslag van het verloop van het bewind. Hij laat zich daarbij met name uit over de vraag of het bewind dient voort te duren dan wel minder ver, of een verder strekkende voorziening aangewezen is. Feiten die voor het bewind en het voortduren daarvan van betekenis zijn, deelt hij terstond aan de kantonrechter mede.'*

(N=65) is 88% van mening dat er onder bepaalde groepen onderbewindgestelden goede mogelijkheden bestaan voor versterking van de financiële zelfredzaamheid, de overige 12% ziet daartoe bij geen enkele groep mogelijkheden. Bij de uitkomsten voor de ***beleidsmedewerkers*** tekenen we aan dat ook hiervoor geldt dat zij meer op 'afstand' van de feitelijke bewindvoeringspraktijk zitten. Hierdoor was 16% van de beleids-medewerkers dan ook niet in staat om deze vraag te beantwoorden. Drie beleidsmedewerkers zien bij geen van de groepen mogelijkheden voor meer financiële zelfredzaamheid. De resterende beleidsmedewerkers waren van mening dat er bij bepaalde typen onderbewindgestelden wel mogelijkheden bestaan voor versterking van de financiële zelfredzaamheid.

De respondenten die mogelijkheden voor versterking van de financiële zelfredzaamheid zien, hebben de volgende groepen genoemd waarbij naar hun mening kansen bestaan (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Typen onderbewindgestelden met mogelijkheden voor versterking financiële zelfredzaamheid, volgens bewindvoerders en beleidsmedewerkers

Typen	Bewindvoerders (N=57)	Gemeenten (N=55)
Leerbare onderbewindgestelden	39%	45%
Onderbewindgestelden met alleen schulden	21%	24%
Gemotiveerde cliënten	21%	5%
Mensen die door incident/levensgebeurtenis tijdelijk in problemen gekomen zijn	19%	22%
Cliënten met begeleiding/een vangnet	12%	7%
Cliënten van wie de schulden zijn opgelost	9%	11%
Cliënten die verslaving/psychische problemen onder controle hebben	5%	7%
Volgzame cliënten	5%	2%
Zelfstandig wonende cliënten	5%	-
Voormalig ondernemers/ZZP'ers	-	4%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren

De belangrijkste groep onderbewindgestelden waarbij zowel bewindvoerders als gemeenten kansen zien voor versterking van de financiële zelfredzaamheid worden aangemerkt als ***'leerbare cliënten'***. Met leerbaar wordt dan bedoeld dat zij financiële vaardigheden aangeleerd kunnen krijgen die voorheen ontbraken. Bij deze onderbewind-gestelden kan dan in financieel opzicht een gedragsverandering worden gerealiseerd als zij deze vaardigheden duurzaam weten toe te passen in de praktijk. Uit de toelichting van de bewindvoerders die dit type hebben aangevoerd blijkt dat dergelijke leerbare cliënten vaker onder jongere onderbewindgestelden worden aangetroffen dan onder onderbewindgestelden in de andere leeftijdscategorieën[42].

Verder zijn vanuit zowel de bewindvoerders als de gemeenten ***'cliënten met alleen schulden'*** regelmatig als groep naar voren gebracht waar mogelijkheden liggen voor

[42] Uit hoofdstuk 2 blijkt dat juist bij jongeren een toename van onderbewindstelling wordt gesignaleerd.

versterking van de financiële zelfredzaamheid. Wanneer voor deze schulden een oplossing wordt gevonden, dan zou de reden voor onderbewindstelling wegvallen[43].

Met name vanuit de bewindvoerders wordt erop gewezen dat ***motivatie*** van de cliënten ook de kansen en mogelijkheden voor versterking van de financiële zelfredzaamheid vergroot. Net als hiervoor bij het realiseren van financiële stabiliteit vormt ook bij het ontplooien van activiteiten voor meer financiële zelfredzaamheid (het ontbreken van) de motivatie van de onderbewindgestelde zelf een belangrijk succes- of faalfactor.

Een vierde categorie waar zich kansen zouden voordoen bestaat uit ***'cliënten die vanwege een incident/levensgebeurtenis tijdelijk in de problemen zijn gekomen'***. Bij de laatste groep dient bijvoorbeeld te worden gedacht aan personen die door de economische crisis hun baan hebben verloren of om personen die bijvoorbeeld door een scheiding met een restschuld van hun huis te maken hebben gekregen[44].

Ten slotte noemen met name bewindvoerders dat ook het hebben van andere begeleiding of een vangnet cruciaal is om aan versterking van financiële zelfredzaamheid te werken.

Groepen zonder mogelijkheden

Als spiegelbeeld van het voorgaande hebben we de bewindvoerders en beleidsmedewerkers ook gevraagd naar groepen onderbewindgestelden waar niet of nauwelijks mogelijkheden voor versterking van de financiële zelfredzaamheid bestaan. In tabel 4.2 hebben we de doelgroepen samengevat zoals die door bewindvoerders en gemeenten naar voren zijn gebracht. Voor beide respondentgroepen geldt overigens dat de vraag over het ontbreken van mogelijkheden makkelijker te beantwoorden was dan de vraag waar juist wel kansen bestaan. Vandaar dat het aantal waarnemingen in de tabel 4.2 hoger is dan die in tabel 4.1.

Tabel 4.2 Typen onderbewindgestelden waar niet of nauwelijks mogelijkheden liggen voor versterking van de financiële zelfredzaamheid

Typen	Bewindvoerders (N=63)	Gemeenten (N=65)
Mensen met (verstandelijke) beperkingen	61%	71%
Cliënten met psychische problemen	24%	42%
Verslaafden	16%	31%
(Dementerende) ouderen	17%	14%
Ongemotiveerde cliënten	14%	9%
Laag sociaal niveau	8%	6%
Jongeren	3%	-

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren

43 Hiervoor is al opgemerkt dat in circa negen van de tien gevallen sprake is van problematische schulden in combinatie met andere toestanden. In ongeveer een tiende van de gevallen is alleen sprake van problematische schulden.

44 Uit tabel 2.2 blijkt overigens dat het aandeel mensen dat bij instelling van het beschermingsbewind een WW-uitkering had, beperkt was. Het aandeel onderbewindgestelden dat door scheidingen in de problemen is gekomen, hebben we niet kunnen vaststellen.

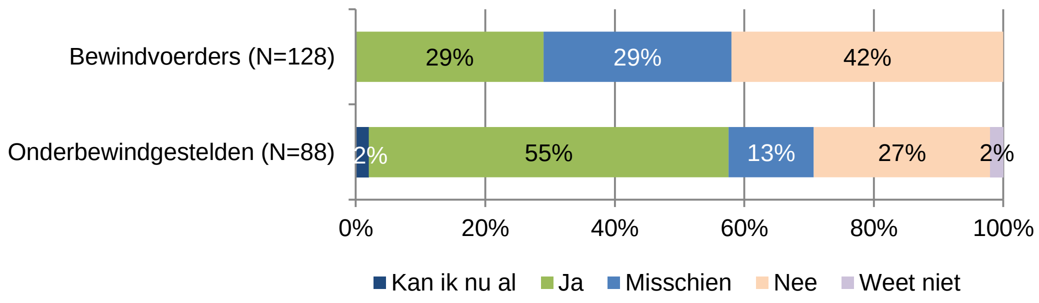
Zoals min of meer verwacht kon worden, noemen bewindvoerders en beleidsmedewerkers van gemeenten in de eerste plaats ***'cliënten met een (verstandelijke) beperking'***. Dit type onderbewindgestelden zal vanwege hun beperkingen in principe nooit in staat zijn om hun financiën te beheren. Verder zien we dat ook ***'cliënten met psychische problemen'*** en ***'cliënten met een verslaving'*** zijn genoemd. Beleidsmedewerkers noemen deze groepen naar verhouding vaker dan bewindvoerders. Ten slotte zijn ***'ouderen'*** door zowel bewindvoerders als gemeenten met enige frequentie genoemd, zeker als bij hen dementie in het spel is.

Combineren we beide voorgaande tabellen dan blijkt dat bewindvoerders en gemeenten met name kansen zien bij onderbewindgestelden waar een toestand of een aanleiding kan veranderen. Typen onderbewindgestelden waar de toestand een vast gegeven is en in principe onveranderbaar is, komen nadrukkelijk naar voren bij groepen waar mogelijkheden over het algemeen ontbreken. Bovendien speelt ook motivatie (of het ontbreken ervan) een rol bij mogelijkheden om meer financiële zelfredzaamheid te bewerkstelligen.

Indicatieve inschatting potentieel

In de verdiepende casestudies – waarin onderbewindstellingen uit 2013 en 2014 met problematische schulden centraal staan – is ook aandacht besteed aan het vraagstuk van bevordering van financiële zelfredzaamheid. Allereerst hebben we aan beide partijen – dus de bewindvoerder en de onderbewindgestelde zelf – gevraagd of deze laatste op termijn financieel zelfredzaam kan worden[45].

Figuur 4.1 Inschatting of onderbewindgestelde op termijn weer eigen financiën kan regelen, volgens bewindvoerder en onderbewindgestelde zelf



Bron: Verdiepende casestudies

Uit figuur 4.1 blijkt dat onderbewindgestelden hier optimistischer over zijn dan bewindvoerders. Bewindvoerders zijn voorzichtiger in hun inschatting en kiezen relatief vaak voor de optie 'misschien'. In totaal is 57% van de onderbewindgestelden[46] en 29% van de bewindvoerders ervan overtuigd dat cliënt in de toekomst weer in staat zal zijn om de eigen financiën te regelen.

In de vraagstelling hebben we overigens 'op termijn' en 'over een tijd' niet verder gedefinieerd en in tijd afgebakend. Uit de toelichting van de respondenten blijkt echter

45 De vraag die aan de onderbewindgestelde is gesteld, luidde als volgt: '*Denkt u dat u over een tijd weer zelf uw eigen financiën kunt regelen zonder in financiële problemen te komen?*'

46 Waarvan dus 2% heeft aangegeven dat zij nu al in staat zijn om de eigen financiën te beheren.

wel dat er in veel gevallen een behoorlijke periode over heen gaat alvorens de onderbewindgestelde in financieel opzicht weer zijn of haar ‘eigen boontjes kan doppen’.

Vervolgens hebben we de onderbewindgestelden die hebben aangegeven dat zij op termijn weer zelf hun eigen financiën kunnen regelen en zij die verwachten dat dit ‘misschien’ het geval zal zijn (N=59) gevraagd wat daar dan voor nodig is. Enkele cliënten konden niet concreet benoemen wat er nog nodig is om zelf de financiën te kunnen regelen. De overige (54) cliënten hebben wel aangeven wat zij nodig hebben om weer zelf de eigen financiën te kunnen regelen (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 Maatregelen en instrumenten die onderbewindgestelden nodig hebben om eigen financiën weer te kunnen regelen (N=54)

Maatregelen/instrumenten	Percentage
Afgeronde schuldsanering	59%
Budgetcursus	24%
Budgetcoaching	22%
Zelfvertrouwen krijgen	16%
Budgetbeheer	10%
Aanleren computervaardigheden	4%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn
Bron: Verdiepende casestudies

Onderbewindgestelden geven met name aan dat het succesvol afronden van een saneringstraject een belangrijke stap richting financiële zelfredzaamheid is. Daarnaast wijzen cliënten op het aanleren van financiële vaardigheden door middel van budget-cursussen en budgetcoaching.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er wel mogelijkheden bestaan om de financiële zelfredzaamheid te versterken, maar dat deze mogelijkheden vrijwel uitsluitend bestaan bij onderbewindgestelden waarvan de toestand veranderbaar is. Aan de hand van deze constatering en de uitkomsten uit de verdiepende casestudies, hebben we een eerste, voorzichtige indicatie proberen te verkrijgen van het potentieel zelfredzaam te maken onderbewindgestelden (die daardoor op termijn mogelijk voor beëindiging van het beschermingsbewind in aanmerking komen). Daartoe hebben we de bovenstaande uitkomsten gerelateerd aan de totale populatie dossiers zoals die onderzocht zijn in de verdiepende dossieranalyse (N=628). Bij deze extrapolatie hebben we een aantal stappen gezet, die we hieronder nader zullen toelichten. Daarnaast hebben we ons niet op één berekening gebaseerd, maar zijn enkele varianten doorgerekend.

Als ***eerste stap*** in deze extrapolatie zijn alle gevallen waar de toestand onveranderbaar is – mensen met lichamelijke beperkingen, mensen met verstandelijke beperkingen, dementerenden en cliënten met psychische problemen – van de totale populatie afgetrokken. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven (en ook hiervoor bevestigd door zowel bewindvoerders als beleidsmedewerkers) mag binnen deze groep eigenlijk niet verwacht worden dat financiële zelfredzaamheid mogelijk zal zijn. Van de 628 onderbewind-gestelden in de dossierstudie blijven dan 144 gevallen over waarvan de toestand in principe wel veranderbaar is (628 minus 484).

Uit deze resterende (144) cases zijn vervolgens – als ***tweede stap*** – de gevallen 'gefilterd' waar geen sprake is van problematische schulden. Deze correctie is nodig omdat de verdiepende dossieranalyse – en dus de bovenstaande inschattingen van bewindvoerders en onderbewindgestelden (zie figuur 4.1) – alleen betrekking had op onderbewindstellingen met problematische schulden. Dan resteren nog 136 dossiers.

De percentages cliënten die volgens de inschatting van bewindvoerders en de onderbewindgestelden op termijn weer de eigen financiën kunnen beheren (zie figuur 4.1) zijn vervolgens als ***derde stap*** op deze dossiers geprojecteerd. Dit resulteert in 38 dossiers (inschatting bewindvoerders) c.q. 78 dossiers (inschatting onderbewind-gestelden) waar op termijn sprake zou kunnen zijn van financiële zelfredzaamheid[47].

Relateren we deze aantallen ten slotte als ***vierde stap*** aan de totale populatie (N=628) dan gaat het om 6% tot 12% van de onderbewindgestelden[48] waar op (lange) termijn weer sprake zou kunnen zijn van financiële zelfredzaamheid. In bijlage I hebben we de berekening van deze extrapolatie samengevat (zie variant 1 in tabel I.3).

Bij bovenstaande berekening zijn we er vanuit gegaan dat alle gevallen waar sprake is van psychische problemen tot de categorie 'onveranderbaar' kunnen worden gerekend. Dit is, zoals we in hoofdstuk 2 hebben betoogd, waarschijnlijk wel te voorzichtig. De verwachting is namelijk dat een deel van de psychische problemen waarschijnlijk wel oplosbaar zijn. Om die reden hebben we in tabel I.3 nog ***twee andere varianten*** berekend van het potentieel 'financieel zelfredzaam te maken onderbewindgestelden'. In de ***meest optimistische variant*** gaan we ervan uit dat alle psychische problemen oplosbaar zijn. In deze variant levert de extrapolatie de volgende marge op van te realiseren financiële zelfredzaamheid, namelijk 9% (volgens bewindvoerders) tot 19% (volgens onderbewindgestelden), zie variant 3 in tabel I.3. Ten slotte hebben we als ***tussenvariant*** een extrapolatie toegepast waarbij een deel van de psychische problemen wel en een ander deel niet veranderbaar is. We hebben daarbij op arbitraire wijze de verhouding 1/3 veranderbaar en 2/3 niet-veranderbaar toegepast. De tussenvariant levert dan als inschatting op dat het aandeel financieel zelfredzaam te maken onderbewind-gestelden zal liggen tussen 7% en 14% van alle onderbewindgestelden (zie voor de onderbouwing variant 2 in tabel I.3).

4.3 Ervaringen met financiële zelfredzaamheid

In de (aangescherpte) kwaliteitseisen voor bewindvoering, zoals die door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zijn opgesteld[49] en die van kracht zijn sinds 1 april 2014, komt versterking van zelfredzaamheid expliciet aan de orde. In deze paragraaf zoomen we in op de ervaringen die geraadpleegde bewindvoerders en onderbewindgestelden hiermee hebben opgedaan. Aan het eind van deze paragraaf beschouwen we dit vraagstuk vanuit de perceptie van gemeenten.

---

[47] 29% van 136 dossiers zijn 38 dossiers (inschatting bewindvoerders), 57% van 136 dossiers zijn 78 dossiers (inschatting onderbewindgestelden).

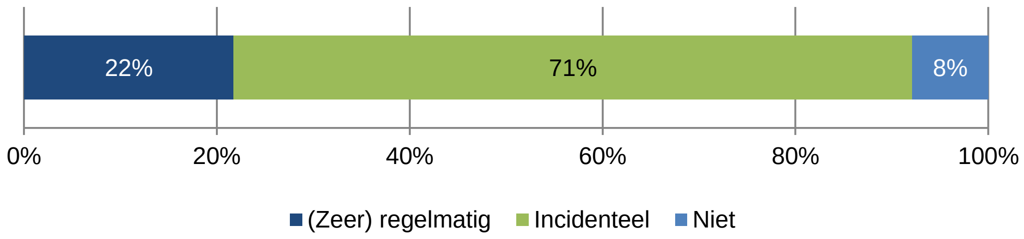
[48] Afgaande op inschatting van bewindvoerders zou het dan gaan om 38 dossiers op het totaal van 628 dossiers, dus 6% van alle gevallen. Relateren we de inschatting van de onderbewindgestelden zelf, dan zou het om 78 op een totaal van 628 dossiers gaan, dus 12%.

[49] Zie: '*Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren'*, 29 januari 2014.

Aandacht vanuit bewindvoerder

Als eerste hebben we de bewindvoerders gevraagd in hoeverre het beschermingsbewind in hun praktijk zich ook richt op het versterken van de financiële zelfredzaamheid van onderbewindgestelden. In figuur 4.2 zijn de antwoorden op deze vraag weergegeven.

Figuur 4.2 Mate waarin beschermingsbewind ook gericht is op versterken financiële zelfredzaamheid volgens bewindvoerders (N=64)



Iets minder dan een kwart van de bewindvoerders heeft aangegeven dat zij (zeer) regelmatig aandacht besteden aan het versterken van de financiële zelfredzaamheid van hun cliënten. Onder deze bewindvoerders bevinden zich relatief veel ‘éénpitters’ en een kredietbank. De overgrote meerderheid van de bewindvoerders doet dit echter op incidentele basis. Dit heeft enerzijds te maken met de samenstelling van de dossiers: in de optiek van deze bewindvoerders komt af en toe een cliënt voorbij die hiervoor in aanmerking zou komen. Anderzijds wordt vanuit een deel van deze bewindvoerders aangegeven dat zij dit niet proactief oppakken, maar hiermee aan de slag gaan op het moment dat een cliënt hierom vraagt.

Voor bijna één op de tien bewindvoerders vormt het versterken van de financiële zelfredzaamheid van de cliënten geen onderdeel van de dienstverlening. Het gaat hierbij in totaal om vijf bewindvoerders. Drie van hen houden zich naar eigen zeggen strikt aan wat zij zien als de kerntaak van de bewindvoering, namelijk het beheer van de goederen van de onderbewindgestelde. De twee overige bewindvoerders hebben uitsluitend onveranderbare cliënten die grotendeels in instellingen verblijven.

Het overgrote deel van de bewindvoerders schenkt dus (zeer) regelmatig dan wel incidenteel aandacht aan het versterken van de financiële zelfredzaamheid van een deel van hun cliënten. Om meer inzicht te krijgen in het ‘volume’ aan cliënten dat hiermee dan te maken krijgt, hebben we de bewindvoerders die aan hebben gegeven dat zijn ook gericht zijn op het versterken van financiële zelfredzaamheid gevraagd bij welk aandeel van hun cliënten zij – eventueel samen met andere partijen – activiteiten op dat gebied hebben ontplooid. In totaal konden 50 bewindvoerders hierover een inschatting maken. Zij kwamen daarbij gemiddeld uit op een percentage van 10%. Projecteren we deze uitkomst op de totale groep bewindvoerders, dus ook op zij die geen aandacht aan versterking van de financiële zelfredzaamheid besteden (zie hiervoor), dan dient het aandeel bijgesteld te worden naar 9%. Dit duidt er (nogmaals) op dat het versterken van de financiële zelfredzaamheid maar bij een beperkt deel van de cliënten aan de orde is. Overigens valt dit percentage binnen elk van de marges die hiervoor in de verschillende varianten zijn berekend daar waar het gaat om de populatie onderbewindgestelden waarbij kansen bestaan op financiële zelfredzaamheid (zie paragraaf 4.2).

Aan die bewindvoerders die (regelmatig of incidenteel) aandacht besteden aan versterking van de financiële zelfredzaamheid, hebben we gevraagd naar de typen acties die zij dan ontplooien. Tabel 4.4 biedt hier inzicht in.

Tabel 4.4 Typen acties die bewindvoerders ontplooien om de financiële zelfredzaamheid van cliënten te versterken (N=59)

Type acties	Percentage
Frequentie van het leefgeld aanpassen	88%
Cliënt zelf betrekken bij vinden oplossingen voor financiële problemen	77%
Bewustzijn over budget en inkomsten/uitgaven bij cliënt creëren	74%
Bepaalde rekeningen door cliënt laten betalen	71%
Aandacht bij cliënt vragen voor verkeerd uitgeefgedrag	61%
Zelf contact laten opnemen met instanties	49%
Zelf uitkering laten aanvragen	41%
Verwijzen naar budgetcursus	15%
Verwijzen naar budgetcoaching	5%
Anders	5%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn

De belangrijkste activiteiten die bewindvoerders ondernemen om de financiële zelfredzaamheid van cliënten te versterken is hen meer verantwoordelijkheid geven door een lagere frequentie van het verstrekken van leefgeld, door de cliënt zelf meer te betrekken bij het vinden van oplossingen voor hun financiële problemen en door bepaalde rekeningen door cliënten zelf te laten betalen.

Wat betreft de aanpassing van het leefgeld geldt dat veel onderbewindgestelden elke week [50] leefgeld ontvangen om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Het aanpassen van de frequentie bestaat er dan uit dat een cliënt in plaats van elke week voor een langere periode (bijvoorbeeld veertien dagen of voor een maand) leefgeld ontvangt. Het gaat dan om een groter bedrag waar de cliënt langer mee moet zien rond te komen. Een cliënt krijgt in dat geval dus meer vrijheid. Door middel van de aanpassing van het leefgeld kan worden getest of betreffende cliënt met deze vrijheid om kan gaan en dus meer zelfredzaam is geworden.

Daarnaast proberen bewindvoerders onderbewindgestelden bewuster te maken van hun inkomsten en uitgaven en door hen aan te spreken op verkeerd uitgeefgedrag. Dit vindt veelal plaats in telefonische contacten die bewindvoerders met cliënten hebben.

Enkele respondenten hebben aangegeven dat binnen hun kantoor methodes worden geïmplementeerd waarmee op een meer gestructureerde wijze aandacht besteed kan worden aan versterking van de financiële zelfredzaamheid. Als voorbeeld werd 'CHECKPOINT!' genoemd [51]. Daarnaast is vanuit een ander bewindvoerderskantoor aangegeven dat zij werkt met een proefperiode als opmaat naar mogelijke beëindiging

---

50 Bij verslaafden wordt ook wel met daggeld gewerkt.
51 Aan de hand van een bordspel wordt aan de financiële zelfredzaamheid van een cliënt gewerkt. De zorgverlener (of bewindvoerder) vervult bij de uitvoering van het spel een coachende rol.

van het beschermingsbewind. Als bewindvoerder en onderbewindgestelde samen tot de slotsom komen dat de persoon meer verantwoordelijkheden kan dragen op het gebied van zijn/haar financiën, dan wordt in overleg met de kantonrechter een proefperiode van bijvoorbeeld een half jaar ingesteld. Gedurende deze proefperiode krijgt de cliënt meer verantwoordelijkheden om zelf de eigen financiën te regelen. De bewindvoerder houdt op de achtergrond een oogje in het zeil. Als blijkt dat de onderbewindgestelde 'de proeve van bekwaamheid' wat betreft het zelfstandig regelen van de eigen financiën goed doorstaat, dan wordt vervolgens de stap naar beëindiging van het beschermingsbewind gezet.

Verdiepende cases

Ook op het punt van versterking van financiële zelfredzaamheid hebben we de individuele cases (met problematische schulden) gebruikt om een meer verdiepend inzicht te krijgen. Bij bewindvoerders en onderbewindgestelden hebben we getoetst of er activiteiten zijn ontplooid om de financiële zelfredzaamheid te bevorderen. 30% van de bewindvoerders (N=128) heeft dergelijke activiteiten ontplooid, 16% van de onderbewindgestelden (N=88) heeft aangegeven dat dergelijke activiteiten bij hen zijn ingezet. Bij de resterende gevallen zijn (vooralsnog) geen activiteiten ontplooid die aan een vergroting van de financiële zelfredzaamheid moeten bijdragen. Dit laatste wil overigens niet zeggen dat dit in de toekomst niet alsnog zal gaan gebeuren. Omdat voor de verdiepende casestudies recente gevallen uit 2013 en 2014 zijn gekozen was een deel van de dossiers nog niet geschikt voor het ondernemen van stappen richting financiële zelfredzaamheid.

Navraag bij bewindvoerders en onderbewindgestelden naar specifieke activiteiten die in het kader van het stimuleren van de financiële zelfredzaamheid zijn ingezet, levert het beeld op zoals in tabel 4.5 is weergegeven.

Tabel 4.5 Ingezette activiteiten om de zelfredzaamheid van onderbewindgestelden met problematische schulden te versterken in verdiepende cases

Activiteiten	Bewindvoerders (N=39)	Onderbewind-gestelden (N=14)
Cliënt zelf betrokken bij vinden van oplossingen voor financiële problemen	74%	57%
Bewustzijn over budget en inkomsten/uitgaven bij cliënt creëren	69%	50%
Aandacht bij cliënt vragen voor verkeerd uitgeefgedrag	28%	21%
Zelf uitkering laten aanvragen	28%	21%
Zelf contact met instanties laten opnemen	21%	35%
Frequentie van leefgeld aanpassen	18%	14%
Doorverwijzen naar budgetcursus	5%	14%
Bepaalde typen rekeningen door cliënt zelf laten betalen	3%	-

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn
Bron: Verdiepende casestudies

Uit bovenstaande tabel volgt dat bewindvoerders wat betreft het stimuleren van financiële zelfredzaamheid vooral inzetten op het betrekken van cliënten bij het vinden van

oplossingen voor financiële problemen en het vergroten van het bewustzijn over budget en inkomsten en uitgaven. Deze typen activiteiten scoren ook hoog in de uitkomsten uit het bredere veldwerk onder bewindvoerders (zie tabel 4.4). Zoals hierboven al aangegeven vindt dit veelal plaats in telefonische contacten die bewindvoerders met cliënten hebben. Het is te tijdrovend om hier onderlinge ontmoetingen voor te organiseren.

Daarentegen blijkt dat het aanpassen van de frequentie van het leefgeld tot nu toe nauwelijks wordt toegepast. Het feit dat dit instrument laag scoort heeft grotendeels te maken met het gegeven dat het om recente dossiers gaat, die nog niet geschikt zijn voor een maatregel als het aanpassen van het leefgeld.

Dan hebben we zowel de bewindvoerders als de onderbewindgestelden gevraagd of er sprake is van begeleiding door andere typen (schuld)hulpverleners. Dit om in kaart te brengen welke hulpverleners verder nog betrokken zijn en wat hun eventuele bijdrage aan de vergroting van de financiële zelfredzaamheid is. In totaal heeft 47% van de bewindvoerders en 26% van de onderbewindgestelden bevestigd dat er van begeleiding (in hun geval) sprake is. Het gaat hierbij om de typen hulpverleners als weergegeven in tabel 4.6.

Tabel 4.6 Overige begeleiding naast beschermingsbewind

Type hulpverlener	Bewindvoerders (N=60)	Onderbewindgestelden (N=23)
Maatschappelijk werk/buurtcoach	70%	50%
Zorgverleners	27%	41%
Gemeente(lijke schuldhulpverlener)	25%	18%
Jobcoach	-	5%
Niet-gemeentelijke schuldhulpverlener	-	-

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn
Bron: Verdiepende casestudies

Voor zover onderbewindgestelden gebruik maken van andere typen hulpverleners betreft het met name begeleiding vanuit maatschappelijk werk en zorgverleners [52]. Bij de zorgverleners ging het dan vooral om GGZ-instellingen en in een enkel geval de verslavingszorg. Vanuit de schuldhulpverlening wordt maar in beperkte mate begeleiding gegeven. Daar waar dit wel het geval is, gaat het dan uitsluitend om de gemeentelijke schuldhulpverlening (en is de niet-gemeentelijke schuldhulpverlening helemaal buiten beeld gebleven).

Afgaande op de uitkomsten van de bewindvoerders, is van begeleiding van de gemeentelijke schuldhulpverlening per saldo maar in ongeveer een achtste van de gevallen sprake (namelijk 25% van de 47% waar überhaupt sprake is van begeleiding naast het beschermingsbewind). In dit opzicht lijken beschermingsbewind en gemeentelijke schuldhulpverlening ‘gescheiden’ werelden te zijn.

[52] Waarbij overigens niet uitgesloten moet worden dat onderbewindgestelden niet altijd het onderscheid tussen zorg en welzijn kunnen maken. Maatschappelijk werkers zouden door hen als zorgverlener kunnen zijn aangemerkt.

Zoals hierboven aangekondigd hebben we vervolgens getoetst of deze hulpverleners een bijdrage leveren aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid. Bewindvoerders en onderbewindgestelden oordelen hier verschillend over. In totaal heeft 32% van de bewindvoerders en 57% van de onderbewindgestelden gemeld dat de hulpverlening van derden bijdraagt aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid. Volgens de bewindvoerders is dit in de meeste gevallen dus niet zo. Uit de toelichting die zij hierbij geven volgt dat voor partijen als maatschappelijk werk en zorgverleners het versterken van de financiële zelfredzaamheid geen (primaire) taak is. Wel hebben deze partijen een belangrijke rol in het creëren van rust rondom de onderbewindgestelde.

Verder volgt uit een nadere analyse van de cijfers dat gemeentelijke schuldhulpverleners hier geen positieve uitzondering in zijn. Twee derde deel van de gemeentelijke schuldhulpverleners draagt volgens bewindvoerders niet bij aan het versterken van de financiële zelfredzaamheid. Bij deze gevallen spitst de begeleiding zich vooral toe op de aanvraag van de schuldregeling of -sanering. Als spiegelbeeld geldt dat een derde van de gemeentelijke schuldhulpverleners met hun schuldhulp wel een bijdrage aan het versterken van de financiële zelfredzaamheid levert. Hierbij dient gedacht te worden aan de inzet van door de gemeente gefaciliteerde budgetcursussen en budgetcoaching.

Ervaren knelpunten

De vrij beperkte inzet op financiële zelfredzaamheid laat zich enerzijds verklaren door het feit dat maar een deel van de onderbewindgestelden zich hiervoor leent (zie bijvoorbeeld paragraaf 4.2). Anderzijds ervaren bewindvoerders ook fricties om hier gedegen aandacht aan te schenken. Desgevraagd gaf namelijk bijna 78% van de bewindvoerders aan dat er in hun optiek onvoldoende mogelijkheden zijn om – bij die doelgroepen waar dat wel zinvol is – activiteiten te ontplooien waarmee de financiële zelfredzaamheid versterkt kan worden. We hebben aan deze bewindvoerders gevraagd welke knelpunten zij daarbij dan ervaren. Tabel 4.7 bevat de resultaten van deze vraagstelling.

Tabel 4.7 Knelpunten die bewindvoerders ervaren rondom het stimuleren van financiële zelfredzaamheid (N=51)

Knelpunt	Percentage
Tijdgebrek	90%
Banken werken niet mee	42%
Het vraagt andere vaardigheden van de bewindvoerder	20%
Gebrek aan financiële middelen	16%
Vraagstukken rond verantwoordelijkheid	12%
Cliënten moeten budgetcursus/-coaching zelf betalen	6%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn

Verreweg het belangrijkste knelpunt dat bewindvoerders naar voren hebben gebracht, betreft tijdgebrek. Bijna alle bewindvoerders, die onvoldoende mogelijkheden signaleren voor het bevorderen van financiële zelfredzaamheid van specifieke cliënten, brengen dit knelpunt naar voren. Daarmee bedoelen deze bewindvoerders dat zij ***onvoldoende tijd*** hebben om – naast hun reguliere werkzaamheden – gedegen aandacht te besteden aan

het versterken van de financiële zelfredzaamheid van cliënten die hiervoor kansrijk zijn[53]. Verschillende bewindvoerders hebben (spontaan) in hun toelichting opgemerkt dat de hogere vergoeding voor mensen met problematische schulden, zodat meer uren beschikbaar zijn, geen soelaas biedt. Dit omdat het door de complexiteit van de problemen zeer bewerkelijke dossiers zijn (die dikwijls zelfs verlieslatend zijn). De antwoordcategorie ‘gebrek aan financiële middelen’ verwijst eveneens naar dit probleem.

Daarnaast signaleren diverse bewindvoerders dat ***banken niet meewerken*** aan het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van onderbewindgestelden. De bewindvoerder ervaren dat banken in de praktijk terughoudend zijn bij (of het zelfs tegenhouden van) omzetting van een leefgeldrekening (waarvan alleen leefgeld kan worden gepind) naar een reguliere betaalrekening (met incasso-mogelijkheden).

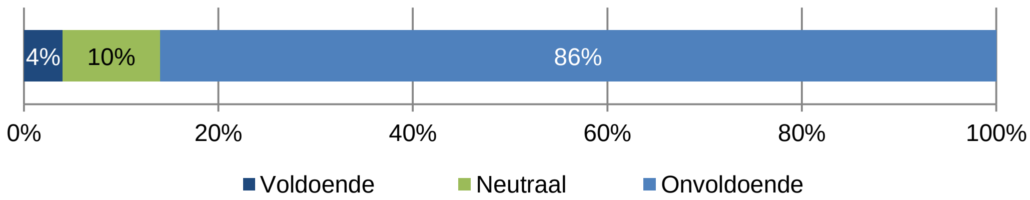
Eén op de vijf van deze bewindvoerders signaleert wat dit aangaat ook tekortkomingen bij de bewindvoerders zelf liggen. Daarmee wordt bedoeld dat voor het stimuleren van financiële zelfredzaamheid ***andere*** – ‘begeleidende’ – ***vaardigheden*** van bewind-voerders nodig zijn dan voor de beherende rol van bewindvoerders. Niet alle bewindvoerders beschikken naar eigen zeggen (in voldoende mate) over deze vaardigheden.

Perceptie gemeenten

Aan de beleidsmedewerkers van gemeenten hebben we gevraagd of er in hun optiek vanuit het beschermingsbewind voldoende aandacht wordt besteed aan het versterken van de financiële zelfredzaamheid van personen met problematische schulden. Van de 70 geraadpleegde beleidsmedewerkers konden (slechts) 50 deze vraag beantwoorden. De overige 20 respondenten waren naar eigen zeggen onvoldoende op de hoogte van de praktijk van bewindvoering (bij problematische schulden) en de werkzaamheden die door de bewindvoerders op dit vlak worden ontplooid.

Uit figuur 4.3 blijkt dat slechts twee van de 50 beleidsmedewerkers de aandacht voor financiële zelfredzaamheid als voldoende beschouwt. Bijna negen op de tien beleids-medewerkers is echter van mening dat hiervoor onvoldoende aandacht bestaat.

Figuur 4.3 Mate waarin vanuit beschermingsbewind aandacht wordt besteed aan versterken van financiële zelfredzaamheid, volgens gemeenten (N=50)



Aan de beleidsmedewerkers die van mening zijn dat er vanuit het beschermingsbewind onvoldoende aandacht wordt besteed aan versterking van de financiële zelfredzaamheid

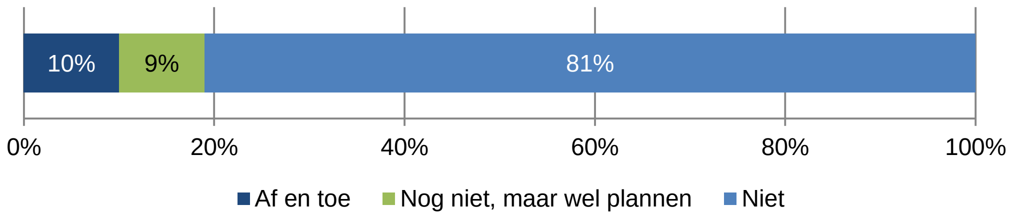
53 In de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren is bepaald dat een bewindvoerder jaarlijks 17 uur per dossier vergoed krijgt voor zijn/haar werkzaamheden. Hiervan is 1 uur ‘gereserveerd’ voor bevordering van zelfredzaamheid.

van personen met problematische schulden, is gevraagd wat er meer gedaan kan worden. Het meest frequent is daarbij genoemd dat er vanuit het beschermingsbewind ook aandacht besteed zou moeten worden aan het bijbrengen van vaardigheden om de eigen financiën te beheren, bijvoorbeeld via een budgetcursus (20 keer genoemd). Verder wordt ook het geleidelijk afbouwen van de dienstverlening vanuit het beschermingsbewind, en dus meer overlaten/overdragen aan de onderbewindgestelden, als een belangrijk middel gezien om de financiële zelfredzaamheid te versterken (11 keer genoemd)[54]. Andere zaken die door meerdere van deze beleidsmedewerkers naar voren gebracht zijn waren:

- meer afstemming met de gemeentelijke schuldhulpverlening (7);
- opstellen van plannen van aanpak (5);
- meer samenwerking met sociale wijkteams (5);
- niet alles overnemen van de cliënt (4);
- de leerbaarheid van cliënten (beter) inschatten (3).

Naast het indienen van verzoeken tot onderbewindstelling mogen gemeenten sinds begin 2014 de kantonrechter ook verzoeken om onderbewindstelling te beëindigen. Dit is alleen van toepassing als onderbewindstelling op basis van de grondslag van problematische schulden of verkwisting heeft plaatsgevonden. We zijn in de gesprekken met de beleidsmedewerkers nagegaan in hoeverre hun gemeente al gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid. Ook in dit geval zien we – net als bij het aanvragen van onderbewindstelling door gemeenten (zie figuur 3.3) – dat dit vooralsnog op beperkte schaal plaatsvindt (zie figuur 4.4). De onderstaande figuur is gebaseerd op 57 van de 70 geraadpleegde beleidsmedewerkers.

Figuur 4.4 Mate waarin gemeenten gebruik maken van de mogelijkheid om verzoeken tot opheffing van beschermingsbewind in te dienen (N=57)



Aan de zes beleidsmedewerkers waarvoor gold dat hun gemeente al ervaring had met het indienen van verzoeken tot beëindiging van beschermingsbewind hebben we gevraagd in welke situaties een dergelijk verzoek gedaan is. Drie beleidsmedewerkers noemden dat hun gemeente dat gedaan had in situaties waarbij de problematische schulden van de onderbewindgestelden opgelost waren. Twee beleidsmedewerkers brachten naar voren dat hun gemeente ontevreden was over de betreffende bewindvoerder. Twee gemeenten waren van mening dat de betreffende onderbewind-gestelden voldoende zelfredzaam waren en dat onderbewindstelling dus niet (meer) nodig was. In deze gevallen was de problematische schuldensituatie waarin zij verkeerden opgelost.

---

54 In de casestudies zagen we dat dit bij een deel van onderbewindgestelden ook daadwerkelijk gebeurt, vooral in de vorm van het zelf aanvragen van uitkeringen en het zelf contact opnemen met instanties. Het zelf betalen van rekeningen kwam in de cases echter nauwelijks voor.

Uit figuur 4.4 blijkt dat vijf gemeenten overwegen om verzoeken tot opheffing van onderbewindstelling in te dienen. Navraag bij deze gemeenten leert dat bij hen dezelfde argumenten leven als bij de zes gemeenten die al tot dergelijke verzoeken zijn overgegaan.

Bij de 46 beleidsmedewerkers die gemeld hebben dat hun gemeente tot nu toe nog geen verzoek tot beëindiging van onderbewindstelling ingediend heeft, zijn we nagegaan wat de redenen daarvoor zijn. In totaal 13 beleidsmedewerkers konden deze vraag niet beantwoorden. Door de overige 33 beleidsmedewerkers werden de volgende argumenten meer dan eens genoemd:

- nog geen reden toe geweest (11 keer genoemd);
- bij gemeente bestaat geen zicht op de situatie en de kenmerken van onderbewindgestelden (8);
- onbekend met deze mogelijkheid (6);
- gemeente heeft hiervoor nog geen beleid (5);
- gemeente ziet het verzoeken van opheffing van het beschermingsbewind als verantwoordelijkheid van onderbewindgestelden zelf (3).

Uit de opsomming van redenen die gemeenten aandragen waarom zij geen aanvraag voor opheffing van beschermingsbewind hebben gedaan, blijkt (wederom) dat gemeenten onvoldoende zicht hebben op de groep onderbewindgestelden. Een kwart van de gemeenten heeft namelijk aangegeven dat zij geen zicht hebben op de individuele situatie van onderbewindgestelden en dus niet kunnen inschatten of onderbewindstelling het meest geschikte instrument is.

4.4 Zwaluwstaarten met ander instrumentarium

Aan de bewindvoerders en beleidsmedewerkers hebben we gevraagd óf en, zo ja, met welke andere instrumenten beschermingsbewind gekoppeld zou moeten worden om de financiële zelfredzaamheid van personen met problematische schulden te versterken. Op één uitzondering na waren alle beleidsmedewerkers van gemeenten van mening dat het wenselijk is om hiervoor beschermingsbewind gecombineerd in te zetten met andere instrumenten. Ook het overgrote deel van de bewindvoerders – namelijk 61 van de 65 – was deze mening toegedaan. In tabel 4.8 staat weergeven met welke instrumenten het beschermingsbewind volgens bewindvoerders en gemeenten gecombineerd zou moeten worden om de financiële zelfredzaamheid van personen met problematische schulden te versterken.

Tabel 4.8 Instrumenten die naast beschermingsbewind ingezet dienen te worden om de financiële zelfredzaamheid te versterken

Instrument	Bewindvoerders (N=61)	Gemeenten (N=68)
Budgetcoaching/-begeleiding	69%	91%
Budgetcursus	59%	72%
‘Eigen kracht’-projecten	41%	65%
Inzet formulierenbrigade	38%	88%
Anders	16%	6%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn

Zowel bewindvoerders als gemeenten geven aan dat zij vooral in een combinatie van beschermingsbewind met ***budgetcoaching of -begeleiding*** mogelijkheden tot het versterken van financiële zelfredzaamheid zien. Ook worden ***budgetcursussen*** door beide typen respondenten vrij frequent genoemd. Met de hierboven genoemde instrumenten kunnen mensen met problematische schulden budgetvaardigheden worden bijgebracht. Hiervoor – zie tabel 4.3 – bleek al dat een deel van de onderbewind-gestelden zelf een dergelijke budgetcoach of -cursus nodig achten om zelfredzaam te worden (naast een oplossing voor hun schulden).

Samenhangend met de 'participatiesamenleving' zijn ook ***'eigen-kracht'-projecten*** regelmatig genoemd. Met deze projecten wordt de sociale omgeving van de cliënt betrokken bij de problemen en de ondersteuning van onderbewindgestelden. Ten slotte wordt met name ook door gemeenten de inzet van ***vrijwilligers*** vanuit 'formulieren-brigades' frequent als een goed aanvullend instrument naar voren gebracht. Deze 'brigades' ondersteunen cliënten op administratief gebied.

Een beperkt deel van de bewindvoerders heeft bij de categorie 'anders' budgetbeheer genoemd. Deze respondenten zien budgetbeheer in dat geval (na beschermingsbewind) als opmaat naar volledige financiële zelfredzaamheid van een deel van de cliënten.

In de gesprekken met de bewindvoerders en gemeenten zijn we nagegaan of, naast bewindvoerders, nog andere partijen een rol kunnen spelen bij het versterken van de financiële zelfredzaamheid van personen met problematische schulden. Zes bewindvoerders en één beleidsmedewerker konden de vraag niet beantwoorden. De antwoorden van de overige respondenten staan in onderstaande tabel samengevat.

Tabel 4.9 Andere partijen die een rol kunnen spelen om de financiële zelfredzaamheid van personen met problematische schulden te versterken

Partij	Bewindvoerders (N=59)	Gemeenten (N=68)
Maatschappelijk werk/buurtcoaches/ wijkteams	70%	94%
Gemeentelijke schuldhulpverlening	27%	85%
Vrijwilligers(organisaties)	9%	56%
Bewindvoerders WSNP	-	40%
Zorg	9%	16%
Familie	12%	6%
Woningbouwcorporaties	3%	9%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn

Bewindvoerders en gemeenten zijn het er over eens dat met name ***maatschappelijk werkers/buurtcoaches/wijkteams*** hier van toegevoegde waarde kunnen zijn. De toegevoegde waarde bestaat dan uit begeleiding van en toezicht op de onderbewind-gestelde. De veronderstelling hierbij is dat dergelijke partijen zich meer in de nabijheid van de cliënt bevinden en meer tijd (dan de bewindvoerder) hebben om deze te begeleiden. Voor de overige partijen, die in tabel 4.9 opgenomen zijn, loopt maar een vrij beperkt deel van de bewindvoerders 'warm'. Alleen gemeentelijke schuldhulpverlening wordt nog door ongeveer een kwart van de bewindvoerders genoemd. Gemeenten zien

wat dit aangaat duidelijk meer mogelijkheden. Naast gemeentelijke schuldverlening worden namelijk ook ‘vrijwilligersorganisaties’ door meer dan de helft van de gemeentelijke functionarissen naar voren gebracht. Bijna de helft van deze respondenten noemt verder ook nog de ‘WSNP-bewindvoerders’.

Ten slotte hebben we getoetst in hoeverre ***intensivering*** van de ***samenwerking/ afstemming*** tussen bewindvoerders en andere partijen nog perspectieven biedt voor versterking van de financiële zelfredzaamheid van onderbewindgestelden met problematische schulden. Van de bewindvoerders ziet twee derde deel dergelijke kansen. Deze personen noemden hierbij de volgende zaken:

- meer samenwerking met maatschappelijk werk en zorg (24 keer genoemd). Hierbij werd bijvoorbeeld genoemd dat deze partijen een vangnet dan wel begeleiding kunnen organiseren rondom de cliënt. Dit wordt gezien als een middel om terugval in oud gedrag te voorkomen;
- meer samenwerking met gemeenten (9), met name om budgetcoaching/-begeleiding alsmede budgetcursussen te faciliteren;
- meer afstemming met wijkteams (4);
- meer afstemming met UWV/belastingdienst/CJIB/DUO (1).

Gemeenten zien wat dit aangaat nog meer kansen. Maar liefst negen van de tien beleidsmedewerkers is namelijk van mening dat intensivering van de samenwerking/ afstemming tussen bewindvoerders en andere partijen bij kan dragen aan versterking van de financiële zelfredzaamheid. De gemeentelijke vertegenwoordigers noemden daarbij de volgende opties:

- regelmatig overleg tussen gemeenten en bewindvoerders (en andere ketenpartners) (24 keer genoemd). Belangrijke functie hiervan is volgens de betreffende respondenten om meer kennis over elkaars dienstverlening uit te wisselen en aldus kansen om elkaar te versterken in beeld te krijgen;
- contact tussen gemeenten en bewindvoerders op klantniveau/korte lijnen (13);
- structurele afspraken tussen gemeenten en bewindvoerders (9);
- meer coördinerende rol voor schuldhulpverlening rondom onderbewindgestelden (7);
- meer samenwerking met sociale wijkteams/integrale aanpak (7);
- meer contact met de kantonrechter (5) om de gemeentelijke dienstverlening onder de aandacht te brengen zodat dit kan worden betrokken in de afweging rondom toekenning beschermingsbewind;
- meer samenwerking tussen bewindvoerders en maatschappelijk werk (2);
- meer samenwerking tussen schuldhulpverlening en vrijwilligers (2).

Verdiepende casestudies

In de verdiepende casestudies is ook aandacht besteed aan de mix van instrumenten en maatregelen die in de individuele cases het best kunnen worden ingezet om de financiële zelfredzaamheid te bevorderen.

Uit figuur 4.1 blijkt dat bewindvoerders in 29% van de cases (N=128) overtuigd zijn van kansen voor financiële zelfredzaamheid. Het gaat hierbij om 37 cases. We hebben onderzocht wat belangrijke kenmerken voor deze groep zijn en waarin deze groep verschilt van de totale groep (N=128). De eerste groep bestaat relatief vaak uit:

- mensen in de leeftijdscategorie 25-40 jaar (68% versus 55% voor de totale populatie);
- de leefvorm 'gehuwd of samenwonend met kinderen' (27% versus 13%)[55];
- waarin sprake is van 'verkwisting' (41% versus 27%)[56].

Vervolgens hebben we de bewindvoerders gevraagd welke specifieke maatregelen en instrumenten naast onderbewindstelling per case het best kunnen worden ingezet om de financiële zelfredzaamheid te bevorderen. We hebben deze vraag niet alleen gesteld voor de cases waar bewindvoerders overtuigd zijn van de kansen op financiële zelfredzaamheid, maar ook in de cases waar 'misschien' kansen zijn voor financiële zelfredzaamheid. In tabel 4.10 geven we de uitkomsten van deze exercitie weer. Voor een deel worden deze maatregelen en instrumenten overigens al ingezet.

Tabel 4.10 Maatregelen die volgens bewindvoerders naast onderbewindstelling (kunnen) worden ingezet voor financiële zelfredzaamheid te bevorderen (N=74)

Maatregel/instrument	Percentage
Budgetcoaching/-begeleiding	26%
Budgetcursus	23%
Begeleiding door maatschappelijk werk	20%
Schuldsanering	19%
Budgetbeheer	16%
Participatie in betaald werk	14%
Aflossen schulden (niet via schuldsanering)	11%
Verslavingszorg	4%
Thuisadministratie	3%
Psychische hulp	3%
Weet niet	5%

Aantallen tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn
Bron: Verdiepende casestudies

Uit bovenstaande tabel volgt dat bewindvoerders niet eensgezind zijn over de instrumenten en maatregelen die in het kader van het bevorderen van financiële zelfredzaamheid het best kunnen worden ingezet. Voor een groot deel heeft dit te maken met de individuele situatie van een onderbewindgestelde die behoefte heeft aan een maatwerkaanpak. Per geval moet dus worden bekeken welke instrumenten en maatregelen het best aansluiten. Instrumenten op het gebied van schuldhulpverlening die vaak genoemd worden zijn budgetcoaching en -begeleiding, budgetcursussen[57], schuldsaneringstrajecten en budgetbeheer. Verder wordt door bewindvoerders gewezen op de rol die maatschappelijk werk bij de begeleiding kan spelen. Ook wijzen enkele bewindvoerders op de participatie in betaald werk (zodat een stabiele situatie aan de inkomstenkant wordt gerealiseerd).

55 De leefvorm 'alleenstaanden zonder kinderen' kwam juist veel minder vaak voor in de groep waar kansen bestaan voor zelfredzaamheid (32% versus 50% in de totale groep).

56 De toestand 'mensen met een verstandelijke beperking' kwam relatief weinig voor (14% versus 30%). Het ging dan uitsluitend om licht verstandelijk beperkten. Bij 'mensen met psychische problemen' was er juist nauwelijks verschil (36% versus 41%). Dit laatste is overigens een bevestiging van het feit dat een deel van de mensen in deze toestand toch veranderbaar is (zie de tussenvariant in paragraaf 4.2).

57 Uit het veldwerk onder bewindvoerders en gemeenten (zie tabel 4.5) komen budgetcoaching en -begeleiding alsmede budgetcursussen ook nadrukkelijk naar voren als instrumenten die aanpalend aan beschermingsbewind kunnen worden ingezet om de financiële zelfredzaamheid te bevorderen.

We hebben bewindvoerders een spiegel voorgehouden door hen te vragen wat zij – in de betreffende individuele cases – zelf nog meer zouden kunnen doen aan het bevorderen van financiële zelfredzaamheid. Voor een ruime meerderheid van de cases (82% bij N=74) geldt dat de bewindvoerders van mening zijn dat zij niet meer kunnen doen dan nu al gebeurt. De resterende bewindvoerders hebben aangegeven dat zij meer kunnen doen aan het bevorderen van financiële zelfredzaamheid. Zij wijzen hierbij op de volgende zaken:

- inzicht in budget en inkomsten/uitgaven geven (7 keer genoemd);
- benadrukken eigen verantwoordelijkheid van onderbewindgestelde (4);
- frequentie van het leefgeld aanpassen (3);
- cliënt zelf betalingen laten verrichten (2);
- cliënt stimuleren om contacten met instanties op te nemen (2);
- contacten met maatschappelijk werk e.d. aanhalen om sociaal vangnet rondom cliënt te organiseren (2);
- cliënt doorverwijzen naar budgetcursus (1).

De belangrijkste reden waarom bewindvoerders niet tot deze maatregelen komen, is gelegen in het feit dat zij hier onvoldoende tijd voor hebben. In het voorgaande is al gebleken dat de factor ‘tijd’ een belangrijk knelpunt vormt in het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid van onderbewindgestelden.

Tot slot hebben we bewindvoerders gevraagd of versterking van de samenwerking en afstemming met andere partijen nog mogelijkheden biedt om de financiële zelfredzaamheid in individuele casegevallen te versterken. Bijna de helft van de bewindvoerders (46% bij N=74) ziet hier mogelijkheden voor. De resterende bewindvoerders zien hier geen kansen voor (41%) [58] of kunnen de vraag niet beantwoorden (13%). Voor zover bewindvoerders kansen zien voor de versterking van de samenwerking en afstemming met andere partijen (N=34) wijzen zij op de volgende partijen:

- maatschappelijk werk (20 keer genoemd);
- zorgverleners (waaronder verslavingszorg) (6);
- gemeente (5);
- aanbieders van budgetcoaching (4);
- vrijwilligersorganisaties (4).

Ook uit de verdiepende casestudies volgt dat maatschappelijk werk een belangrijke rol kan vervullen rond de begeleiding van cliënten naar financiële zelfredzaamheid. Maatschappelijk werk heeft dan niet zozeer een rol op financieel terrein, maar kan een belangrijke bijdrage leveren aan het creëren van rust en stabiliteit rond de onderbewindgestelde. Ditzelfde geldt voor de rol die zorgverleners en dan met name verslavingszorg kunnen vervullen. Gemeenten hebben een rol door ervoor zorg te dragen dat het gemeentelijk instrumentarium aansluit bij het bevorderen van financiële zelfredzaamheid. Dit kan zij doen door budgetcursussen, budgetcoaching en budgetbeheer aan te bieden en toegankelijk te maken voor onderbewindgestelden die

[58] De juiste partijen zijn al betrokken of er zijn geen andere partijen die een toegevoegde waarde hebben bij het versterken van de financiële zelfredzaamheid

gebruik van dergelijke instrumenten niet zelf kunnen bekostigen. Partijen op het gebied van budgetcoaching hebben een toegevoegde waarde door onderbewindgestelden financiële vaardigheden te leren en inzicht te verschaffen in hun huishoudboekje. Vrijwilligers kunnen onderbewindgestelden helpen op het gebied van thuisadministratie en kunnen daarnaast worden ingezet als ‘maatje’ bij de begeleiding van cliënten.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we in samenvattende zin de belangrijkste conclusies die uit de voorgaande uitkomsten getrokken kunnen worden. Bovendien presenteren we, in de vorm van concrete aanbevelingen, een aantal bouwstenen voor de toekomst.

5.2 Samenvattende conclusies

Uit eerder onderzoek is gebleken dat er in de afgelopen jaren sprake was van een sterke stijging van het aantal (toegewezen) aanvragen voor beschermingsbewind. Doordat in een belangrijk deel van de gevallen een beroep wordt gedaan op de gemeentelijke voorziening voor bijzondere bijstand, zijn de gemeenten in de achterliggende periode geconfronteerd met een sterke kostenstijging voor beschermingsbewind. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Bureau Bartels in de eerste helft van 2015 een verdiepend onderzoek gedaan naar de groep onderbewindgestelden.

Met dit onderzoek werd beoogd om meer zicht te krijgen op achtergronden van de toename van beschermingsbewind, de redenen voor toepassing van deze maatregel en de mogelijkheden voor versterking van de financiële zelfredzaamheid. Dit verdiepend onderzoek is gebaseerd op cijfermatige data-analyses op grond van 628 dossiers, interviews met 65 ervaren bewindvoerders en 70 gemeentelijke beleidsmedewerkers en verdiepende casestudies (waarvoor ook interviews zijn afgenomen met 88 onderbewindgestelden). De bevindingen die hiermee zijn verkregen, geven als het ware ‘de foto’ weer kort na inwerkingtreding van de ‘wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap’. Gezien het feit dat betrokkenen nog maar recent in de nieuwe situatie werken, zullen de gevolgen van deze recente wijzigingen nog niet volledig uitgekristalliseerd zijn.

Achtergronden toename onderbewindgestelden

Om zicht te krijgen op mogelijke verklaringen voor de toename van beschermingsbewind zijn kenmerken van onderbewindgestelden uit een drietal jaargangen – 2010, 2013 en 2014[59] – geanalyseerd. Daartoe zijn door de betrokken bewindvoerders gegevens uit de dossiers van onderbewindgestelden aangereikt, nadat deze dossiers willekeurig door ons zijn getrokken. Met name veranderingen tussen jaren zouden licht kunnen geven op achtergronden die meespelen bij de groei van het beschermingsbewind.

Bezien we eerst ‘sec’ de ***kenmerken*** van de onderbewindgestelden uit de dossier-analyses, dan valt hierin een aantal zaken op. In de eerste plaats gaat het vooral om mannen die onder beschermingsbewind staan (namelijk bijna twee derde van het totaal). In de tweede plaats valt op dat qua leefvorm alleenstaanden zonder kinderen sterk vertegenwoordigd zijn: ongeveer de helft van alle onderbewindgestelden behoort tot deze categorie. Ongeveer een vijfde van de onderbewindgestelden bestaat uit mensen die in een zorginstelling verblijven of begeleid wonen. Eveneens een vijfde van de totale populatie wordt gevormd door mensen met een leefvorm met kinderen, waarbij

59 Dit zijn dan de jaren waarin de kantonrechter het beschermingsbewind heeft toegekend.

alleenstaande vrouwen met kinderen en gehuwden/samenwonenden met kinderen in ongeveer gelijke mate voorkomen.

Uit de inkomensbronnen op het moment van onderbewindstelling volgt dat vooral mensen op grote afstand tot de arbeidsmarkt onder bewind worden gesteld. Ongeveer een derde van de onderbewindgestelden heeft op dat moment een bijstandsuitkering, een zelfde aandeel een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bijna een vijfde van de onderbewindgestelden heeft op het moment van aanvang van beschermingsbewind werk, ongeveer 3% een werkloosheidsuitkering. Ouderen met een AOW-uitkering en pensioen beslaan ongeveer een tiende van de totale populatie onderbewindgestelden.

In de dossieranalyse zijn ook gegevens verzameld over de toestand van de mensen bij aanvang van het bewind. Het gaat hierbij om verschillende typen kenmerken en problemen die mede aanleiding kunnen hebben gevormd voor het instellen van het beschermingsbewind[60]. Toestanden die vooral bij de onderbewindgestelden spelen zijn problematische schulden, verstandelijke beperkingen en psychische problemen (al dan niet gediagnostiseerd). Op enige afstand volgen dan de toestanden verkwisting, lichamelijke beperkingen en verslaving. Multi-probleemgezinnen en dementie blijken maar bij een beperkt deel van de onderbewindgestelden te spelen. In een meerderheid van de gevallen is sprake van een multi-problematiek, d.w.z. dat bij een onderbewind-gestelde meer dan meer dan één toestand van toepassing is. Combinaties die relatief vaak voorkomen zijn problematische schulden gecombineerd met verstandelijke beperkingen, psychische problemen respectievelijk verkwisting.

Door de genoemde jaren onderling te vergelijken hebben we ***ontwikkelingen*** in de tijd vastgesteld. De volgende ontwikkelingen kwamen daaruit naar voren. Allereerst blijkt het aandeel mannen sterk toe te nemen (van 56% in 2010 naar 69% in 2014). Verder zien we een (lichte) toename van alleenstaanden zonder kinderen (van 47% in 2010 naar 51% in 2014). Binnen deze leefvorm zien we een sterke toename van het aantal mannen (van 63% naar 79% over de jaren heen) en juist een sterke afname van mensen met werk (van 20% naar 7%) van de alleenstaanden zonder kinderen in beschermings-bewind.

Combineren we deze ontwikkelingen dan lijken de economische crisis voor mannen – die deze mannen voor langere tijd 'buiten spel hebben gezet' – en het ontbreken van een sociaal netwerk waardoor problemen (waaronder schulden) langere tijd voortduren, mogelijke verklaringen voor de toename van beschermingsbewind. De economische crisis moet daarbij overigens breder worden geïnterpreteerd dan 'werkloos worden'. Niet alleen bestaan er voor de typen mensen die onder bewind komen te staan doorgaans weinig kansen op de arbeidsmarkt, ook speelt mee dat het voornamelijk om uitkeringsgerechtigden staan. Door de economische crisis staat de inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden voortdurend onder druk. Verder heeft het onderzoek indicaties opgeleverd dat ook de toenemende complexiteit van de samenleving invloed heeft op het volume aan professioneel beschermingsbewind. Door de verdere digitalisering en steeds ingewikkelder toeslagenstelsel zijn mensen met een laag inkomen – en zeker zij die een

[60] En dus niet om de formele grondslag voor het instellen van beschermingsbewind.

sociaal vangnet ontberen – steeds minder goed in staat om gebruik te maken van de inkomensvoorzieningen.

Opvallend is verder dat binnen de totale populatie het aandeel jongeren (25 jaar en jonger) sterk is gegroeid: van 6% in 2010 naar 16% in 2014. Het ontbreken van financiële vaardigheden en in het verlengde hiervan onverantwoorde uitgaven (belkosten, op krediet kopen) spelen bij deze groep een belangrijke rol. In zijn algemeenheid neemt het aantal jongeren met schulden sterk toe. In het verlengde hiervan zien we dus steeds meer van hen in beschermingsbewind komen. Bij ouderen zien we een dergelijke ontwikkeling echter niet terug in de cijfers: dit aandeel blijft nagenoeg stabiel. Blijkbaar is vergrijzing niet zozeer een verklaring voor de sterke groei van (professioneel) beschermingsbewind.

Uit de analyses blijkt dat het aandeel onderbewindgestelden met problematische schulden en verkwisting binnen de onderzochte jaargangen toeneemt. Bij problematische schulden is sprake van een toename van 49% in 2010 naar 60% in 2014, het aandeel onderbewindgestelden met verkwisting nam in diezelfde periode toe van 17% naar 24%. We hebben redenen om aan te nemen dat een deel van deze sterke stijging verklaard kan worden doordat in het referentiejaar 2010 deze toestanden min of meer ‘verborgen’ heeft gezeten in de toestand ‘psychische problemen’ (deze laatste toestand daalt immers in diezelfde periode). Het lijkt erop dat toestand en wettelijke grondslag bij het invullen van gegevens toch in zekere zin vermengd is.

In de interviews met zowel bewindvoerders als gemeenten is naar voren gekomen dat ook de introductie van de nieuwe wettelijke grondslag ‘problematische schulden en/of verkwisting’ een rol heeft gespeeld bij de toename. Dit heeft in de optiek van deze respondenten geleid tot meer ‘lichtere’ gevallen die voorheen niet bij beschermings-bewind terechtkwamen. Mocht hiervan sprake zijn, dan lijkt dit geen hele grote aanzuigende werking te hebben gehad. Het aandeel onderbewindgestelden met uitsluitend problematische schulden en/of verkwisting (zonder dat andere onderzochte toestanden van toepassing waren) is tussen 2013 en 2014 slechts licht toegenomen (van 19% naar 21%). Dit duidt erop dat de wetswijziging – en daarmee de introductie van bovenstaande grondslag – veel meer een formalisering van de bestaande praktijk is geweest.

Uit de dossierstudie volgt dat bij circa twee derde van alle onderbewindgestelden een beroep op bijzondere bijstand gedaan wordt, waarbij dan veelal alle kosten van beschermingsbewind worden vergoed (en in een beperkte mate deels vergoed). Het aandeel onderbewindgestelden waarvoor de kosten volledig of deels uit de bijzondere bijstand wordt gefinancierd, neemt in de loop der tijd toe: van 61% in 2010 naar 65% in 2014. In dit opzicht is er sprake van een ‘dubbel-effect’ in het beroep op de bijzondere bijstand: niet alleen het volume aan onderbewindgestelden neemt toe, maar daarbinnen ook het aandeel dat een beroep op deze gemeentelijke voorziening doet.

Redenen toepassing beschermingsbewind

Beschermingsbewind heeft onder andere als doel om financiële stabiliteit te realiseren bij mensen die zelf niet in staat zijn om de eigen financiën te beheren. Dit laatste – het

ontbreken van vaardigheden om hun financiën te beheren – is verreweg de belangrijkste reden om een beroep op dit instrument te doen. Ook de stress en spanningen die voortvloeien uit de penibele financiële situatie en de rust die door de ‘bescherming’ wordt verkregen, vormen belangrijke aanleidingen. Daar waar sprake is van problematische schulden, wordt vanuit zowel bewindvoerders als de onderbewindgestelden zelf het vaakst aangevoerd dat bewindvoering is aangevraagd om uit de schuldensituatie te komen. Dikwijls ook omdat schulden de behandeling of hulpverlening op andere terreinen in de weg staan.

Langs verschillende kanalen kunnen onderbewindgestelden ‘op het spoor’ komen van beschermingsbewind. Voor een deel geldt dat zij zichzelf melden, al of niet aangespoord door andere partijen, voor een ander deel geldt dat anderen voor hen het initiatief nemen. Drie typen partijen stimuleren volgens de bewindvoerders dat individuen of hun omgeving verzoeken tot onderbewindstelling indienen. Zorginstellingen zetten hun cliënten op het spoor van beschermingsbewind of nemen het initiatief tot aanvragen daarvan. Daar waar zorgverleners een initiërende rol vervullen, vormt het ontbreken van financiële vaardigheden bij hun patiënten/cliënten vooral een reden om beschermingsbewind aan te vragen, op enige afstand gevolgd door redenen die te maken hebben met het behandel-/zorgverleningstraject (schulden die in de weg zitten, rust/stabiliteit van waaruit verder gewerkt kan worden). Hoewel vanuit bewindvoerders is aangegeven dat ook veranderende regelgeving een rol speelt – zorginstellingen mogen sinds de wetswijziging niet meer als bewindvoerder van hun patiënten/cliënten optreden – kunnen we dit verder niet staven met andere uitkomsten. Het aandeel onderbewindgestelden dat in zorginstelling verblijft, is tussen 2013 en 2014 nagenoeg onveranderd gebleven.

Daar waar gemeenten beschermingsbewind onder de aandacht brengen dan wel aanvragen, is dit vooral gerelateerd aan schuldsaneringstrajecten (waarvoor stabiliteit vereist is). Naast zorginstellingen en gemeenten speelt ook het maatschappelijk werk in de waarneming van bewindvoerders een stimulerende rol in de richting van cliënten en/of hun omgeving. Betrekken we dit op mensen met problematische schulden, dan wordt door het maatschappelijk werk in het voortraject vooral ingezet op ondersteuning vanuit de formulierenbrigade. Daarnaast verwijst het maatschappelijk werk – als een soort eerstelijns dienstverlening – zowel door naar schuldsaneringstrajecten als naar beschermingsbewind. Ten slotte wordt door het maatschappelijk werk hulp geboden bij de aanvraag: het invullen van de aanvraag, het verzamelen van onderliggend bewijsmateriaal en het geven van uitleg over de procedure.

Uit de analyse van individuele cases met problematische schulden blijkt dat gemeenten maar in beperkte mate (direct) betrokken zijn in het traject voorafgaande aan beschermingsbewind. Een uitkomst die dit onderbouwt is dat slechts ongeveer een derde van dit type onderbewindgestelden vooraf hulp voor zijn of haar problemen zoekt bij de gemeente. Daarnaast blijken de eerste contacten tussen cliënten met problematische schulden en bewindvoerders(kantoren) nauwelijks via gemeenten te verlopen: bij slechts 10-15% heeft de gemeente deze rol vervuld. Zorginstellingen en cliënten zelf en/of hun familie blijken vooral het eerste contact richting beschermingsbewind te hebben gelegd. Aanvragen voor onderbewindstelling, en het hiermee gepaard gaande beroep op bijzondere bijstand, is dus in belangrijke mate iets wat gemeenten ‘overkomt’. Het

ontbreken van contact voorafgaande aan de onderbewindstelling wordt door een belangrijk deel van de gemeentelijke beleidsmedewerkers als een ‘gemiste kans’ ervaren.

Hiervoor is al opgemerkt dat de gemeentelijke betrokkenheid bij beschermingsbewind vooral in het teken staat van schuldsaneringstrajecten. Gemeenten hebben in de praktijk nog nauwelijks ervaring met het zelf indienen van verzoeken tot onderbewindstelling (zoals dat sinds 1 januari 2014 mogelijk is gemaakt). 5% van de geraadpleegde gemeenten hebben naar eigen zeggen al vrij frequent van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, 20% af en toe. De overige gemeenten hebben hiermee nog geen ervaring opgedaan. Overigens geldt iets soortgelijks voor het indienen van verzoeken tot beëindiging van onderbewindstellingen. Ook deze rol wordt nog maar beperkt opgepakt door gemeenten: 10% af en toe, 9% heeft daartoe plannen.

Uit de dossieranalyse blijkt dat daar waar sprake is van de combinatie beschermingsbewind-schuldsanering, in ruime meerderheid van de gevallen vanuit beschermingsbewind wordt toegeleid naar schuldsanering. Slechts in een beperkt deel van de gevallen wordt vanuit schuldsanering beschermingsbewind aangevraagd om de financiën te stabiliseren en daarmee de slaagkans van de sanering te vergroten. Een ander instrument dat veelvuldig wordt toegepast aanpalend aan beschermingsbewind is het aanvragen van inkomensregelingen. Ook dit vindt dan vooral na aanvang van het beschermingsbewind plaats.

Enkele instrumenten die maar in (zeer) beperkte mate worden ingezet bij de doelgroep onderbewindgestelden met problematische schulden zijn budgetbeheer, volmachten en budgetcoaching. Deze instrumenten worden vrijwel altijd voorafgaande aan de aanvraag voor beschermingsbewind of incidenteel tijdens de aanvraag ingezet. Vanuit beschermingsbewind wordt heel incidenteel doorverwezen naar budgetcursussen.

In het onderzoek is ook nagegaan voor welke typen personen of situaties beschermingsbewind minder zinvol/effectief is en voor welke juist wel. Financiële stabiliteit is moeilijk te realiseren daar waar de motivatie bij onderbewindgestelden ontbreekt, waar sprake is van recidive-gedrag ten aanzien van schulden en het niet nakomen van afspraken. Sommige bewindvoerderskantoren proberen dit type mensen er bij voorbaat uit te filteren (wat overigens niet altijd lukt). Bij naar schatting 4% van alle onderbewindgestelden lukt het niet om financiële stabiliteit te realiseren. Bij verreweg de meeste onderbewindgestelden lukt het dus wel om financiële stabiliteit te bewerkstelligen. Daarnaast wordt door sommige bewindvoerders genoemd dat beschermingsbewind minder zinvol is als financiële stabiliteit ook met lichtere maatregelen (zoals budgetbeheer) kan worden bereikt. Uit de toelichting van deze bewindvoerders blijkt dat het overigens niet om grote aantallen van hun cliënten gaat waar (bij nader inzien) ook voor een lichter instrument gekozen had kunnen worden. Overigens wil dit niet zeggen dat in deze gevallen beschermingsbewind niet effectief is: ook hier wordt financiële stabiliteit gerealiseerd. Per saldo geven de uitkomsten van dit onderzoek dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat (goederen van) mensen onterecht onder bewind komen te staan.

Volgens een derde van de bewindvoerders is beschermingsbewind voor alle typen cliënten een effectief instrument. De overige (twee derde van de) bewindvoerders

noemen enkele karakteristieken van mensen waarvoor beschermingsbewind vooral een effectief instrument is. In de eerste plaats wordt de groep mensen genoemd waarvan de toestand niet veranderbaar is: mensen met een verstandelijke beperking, dementerende ouderen en mensen met psychische problemen. In de tweede plaats zijn besef bij de mensen zelf dat zij het niet zelf redden en motivatie belangrijke randvoorwaarden voor een effectieve toepassing van het instrument beschermingsbewind (het ontbreken van motivatie is juist een belangrijke faalfactor bij beschermingsbewind).

Bevorderen financiële zelfredzaamheid

Lang niet voor alle onderbewindgestelden geldt dat zij op termijn (weer) financieel zelfredzaam kunnen worden. Meest kansrijk zijn de typen onderbewindgestelden die (op het punt van financiële vaardigheden) als leerbaar kunnen worden aangemerkt, die alleen met problematische schulden te maken hebben (en geen andere toestanden), waar sprake is van voldoende motivatie en in die gevallen waar een incident of levensgebeurtenis heeft gespeeld (zoals baanverlies, scheiding e.d.). Ook het hebben van voldoende begeleiding of een vangnet is volgens sommige bewindvoerders cruciaal voor de kansen op een succesvol traject naar financiële zelfredzaamheid. Met name voor onderbewindgestelden waarvan de toestand onveranderbaar is, is financiële zelfredzaamheid – en daarmee mogelijke uitstroom uit het beschermingsbewind – veelal geen reëel perspectief. In die gevallen is stabiliteit in hun financiële situatie het hoogst haalbare.

Met de nodige voorzichtigheid is in het onderzoek een inschatting gemaakt van het aandeel onderbewindgestelden dat op (lange) termijn in staat zou moeten zijn om de financiën weer zelf te beheren. In de meest pessimistische variant zou dit aandeel tussen 6% en 12% van de populatie bedragen, in de meest optimistische variant 9% tot 19%. Een tussenvariant komt uit op een marge van 7% tot 14%. Op grond hiervan trekken we de conclusie dat in veel gevallen van beschermingsbewind geen of nauwelijks mogelijkheden zijn voor bevordering van financiële zelfredzaamheid en vervolgens uitstroom uit het beschermingsbewind.

Iets minder dan een kwart van de geraadpleegde bewindvoerders besteedt (zeer) regelmatig aandacht aan versterking van de financiële zelfredzaamheid van hun cliënten, zeven op de tien incidenteel (en dikwijls alleen als het verzoek vanuit de cliënt zelf komt). Bijna een tiende van de bewindvoerders besteedt hier in het geheel geen aandacht aan. Geschat wordt dat bij ongeveer 9% van alle onderbewindgestelden initiatieven worden ontplooid om de financiële zelfredzaamheid te bevorderen. De belangrijkste activiteiten die bewindvoerders ondernemen om de financiële zelfredzaamheid van cliënten te versterken is hen meer verantwoordelijkheid geven door een lagere frequentie van het verstrekken van leefgeld, door de cliënt zelf meer te betrekken bij het vinden van oplossingen voor hun financiële problemen en door bepaalde rekeningen door cliënten zelf te laten betalen. Een belangrijke belemmering die door bewindvoerders wordt ervaren is tijdgebrek: het aantal beschikbare uren (dat wordt vergoed) beperkt sommige bewindvoerders om hier (veel) aandacht aan te besteden. Ook onvoldoende medewerking van banken en het ontbreken van juiste vaardigheden bij henzelf worden als knelpunten gezien door een deel van de geraadpleegde bewindvoerders.

Uit de casestudies blijkt dat in nog niet de helft van de gevallen met problematische schulden naast beschermingsbewind nog andere externe partijen worden betrokken bij versterking van de financiële zelfredzaamheid. Daar waar dit wel het geval is, wordt deze rol vooral vervuld door het maatschappelijk werk. Van betrokkenheid van gemeentelijke schuldhulpverlening blijkt maar in een achtste van de gevallen sprake te zijn. In dit opzicht lijken beschermingsbewind en gemeentelijke schuldhulpverlening 'gescheiden werelden' te zijn.

Zowel vanuit bewindvoerders als gemeenten wordt aangegeven dat er bij versterking van de financiële zelfredzaamheid meer mogelijkheden bestaan om beschermingsbewind met andere instrumenten te vervlechten. Hierbij wordt dan vooral gedacht aan budgetcoaching en -begeleiding, budgetcursussen en het organiseren van een bredere begeleiding rondom de cliënt. Bewindvoerders zien op dit punt vooral een rol weggelegd voor het maatschappelijk werk en – op enige afstand – de gemeentelijke schuldhulpverlening. Vanuit de beleidsmedewerkers worden daarnaast ook vrijwilligersorganisaties en WSNP-bewindvoerders genoemd die daarbij een rol zouden kunnen spelen.

5.3 Aanbevelingen

In deze afrondende paragraaf zullen we een aantal aanbevelingen formuleren. Deze aanbevelingen hebben dan betrekking op het derde thema van de doelstelling uit paragraaf 2.2, namelijk de mogelijkheden om de financiële zelfredzaamheid van onderbewindgestelden te versterken.

1. Zet meer in op preventie om te voorkomen dat beschermingsbewind nodig is.

Toelichting
Uit het onderzoek komt naar voren dat problematische schulden in veel gevallen mede aanleiding vormen voor het aanvragen van beschermingsbewind. In het verlengde hiervan constateren we een steeds groter aandeel jongeren waarbij deze maatregel wordt toegepast. Om het aantal aanvragen voor beschermingsbewind – en daarmee gepaard gaande kosten – te beheersen, zal meer ingezet moeten worden op preventie. In de richting van jongeren zullen dan ook meer activiteiten ontplooid moeten worden (bijvoorbeeld via het onderwijs en jongerenwerk) om financiële problemen eerder te signaleren en hen financiële vaardigheden bij te brengen. Overigens hoeven de preventieve maatregelen zich niet te beperken tot alleen de jongeren. Ook een meer preventieve inzet van instrumenten als vroegsignalering, budgetcursussen en budgetcoaching bij andere leeftijdscohorten kan bijdragen tot voorkoming van schulden en daarmee een lagere kans op instroom in beschermingsbewind.

2. Communiceer als gemeente duidelijker richting ketenpartners, bewindvoerders en mensen met (dreigende) problematische schulden welke hulp vanuit het gemeentelijk instrumentarium kan worden geboden.

Toelichting
Met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in 2012 is wettelijk geregeld dat gemeenten een formele taak hebben op het gebied van schuldhulpverlening. Dit betekent dat elke gemeente eerstelijns hulpverlening op het gebied van schulden aanbiedt. De invulling daarvan verschilt per gemeente. Ondanks deze wettelijke rol blijkt uit dit verdiepend onderzoek dat onderbewindgestelden met problematische schulden lang niet altijd eerst bij hun gemeente aankloppen. Voor gemeenten ligt hier een schone taak om veel nadrukkelijker richting de doelgroep zelf – mensen met schulden – en richting partijen die vaak verwijzen naar beschermingsbewind te communiceren van welk aanbod van gemeentelijke schuldhulpverlening gebruik kan worden gemaakt.

3. Richt toekomstige initiatieven voor versterking van de financiële zelfredzaamheid op die groep onderbewindgestelden waarvan de toestand veranderbaar is en die leerbaar zijn.

Toelichting
Uit het onderzoek is gebleken dat (lang) niet voor alle onderbewindgestelden geldt dat zij op termijn (weer) financieel zelfredzaam kunnen worden. Met name voor onderbewind-gestelden waarvan de toestand onveranderbaar is, is financiële zelfredzaamheid – en daarmee mogelijke uitstroom uit het beschermingsbewind – veelal geen reëel perspectief. Dit betekent dat voor een belangrijk deel van de onderbewindgestelden stabiliteit in hun financiële situatie het hoogst haalbare zal zijn.

Op grond van de interviews met bewindvoerders wordt geschat dat bij circa 9% van alle dossiers initiatieven worden ontplooid om de financiële zelfredzaamheid te bevorderen. Hoewel dit aandeel binnen de marges ligt van het geschatte potentieel aan onderbewindgestelden dat mogelijk financieel zelfredzaam te maken is, levert het onderzoek wel enkele aanwijzingen op dat er meer initiatieven op dit terrein ontplooid zouden kunnen worden. Zo zijn er in de eerste plaats bewindvoerders die hieraan geen aandacht schenken of dit niet proactief bij (geschikte) cliënten aan de orde stellen (omdat het in hun optiek niet tot de taak van een bewindvoerder hoort respectievelijk zij het initiatief bij de onderbewindgestelde laten). Een tweede aanwijzing is dat vanuit bewindvoerders is aangegeven dat binnen het huidige (vergoedings)systeem weinig tijd beschikbaar is om hier aandacht aan te besteden. Tijdgebrek wordt namelijk als grootste belemmering ervaren daar waar het gaat om stimulering van financiële zelfredzaamheid. Een deel van hen zou er meer aandacht aan besteden als zij daartoe ook de mogelijkheden zouden krijgen. Bovendien geeft een deel van de bewindvoerders aan niet over de juiste competenties te beschikken om (voldoende) aandacht te schenken aan versterking van de financiële zelfredzaamheid van hun cliënten.

Hoewel individueel maatwerk bij het bepalen van de mogelijkheden daartoe leidend zal moeten zijn (zie aanbeveling 4), zijn er wel enkele kenmerken te benoemen die richtinggevend zijn voor de slaagkans. Daar waar sprake is van een veranderbare toestand, leerbaarheid en voldoende motivatie om hun financieel gedrag duurzaam te veranderen, ligt aandacht voor bevordering van financiële zelfredzaamheid voor de hand.

4. Besef dat van een ideaal-typische ‘standaard’ aanpak voor versterking van de financiële zelfredzaamheid geen sprake is, maar dat elk individueel geval op zijn merites moet worden beoordeeld.

Toelichting
Daar waar wel mogelijkheden voor versterking van de financiële zelfredzaamheid zijn, zal moeten worden beoordeeld wat een geschikt moment is om dit in gang te zetten, welke deelstappen dan gezet dienen te worden en in welk tempo en welke randvoorwaarden (bijvoorbeeld in de vorm van begeleiding door andere partijen dan de bewindvoerder) ingevuld moeten worden om de slaagkans te optimaliseren. Doordat de onderbewindgestelden die hiervoor in aanmerking komen qua kenmerken en omstandigheden sterk van elkaar verschillen, mag niet verwacht worden dat één standaardaanpak te hanteren is. Een maatwerkaanpak ligt voor de hand waarin bewindvoerder en kandidaat, in samenspraak met de begeleider vanuit de zorg/maatschappelijk werk en schuldhulpverlening, bepalen ‘welke route’ het best bewandeld kan worden. Ook ligt hierbij de betrokkenheid van sociale wijkteams – die recent in opkomst zijn – voor de hand.

5. Voorzie bewindvoerders in concrete handvaten om de financiële zelfredzaamheid van (een deel van) hun cliënten te bevorderen en verspreid dit actief via het ministerie van SZW en brancheorganisaties.

Toelichting
Weliswaar besteedt een belangrijk deel van de bewindvoerders in de huidige praktijk al wel (enige) aandacht aan bevordering van financiële zelfredzaamheid, in de meeste gevallen vindt dit op incidentele wijze plaats. Deels heeft dit laatste te maken met de samenstelling van de populatie cliënten die ze ‘bedienen’. Zoals hiervoor aangegeven is, is financiële zelfredzaamheid maar voor een deel van de onderbewindgestelden een realistisch perspectief. Deels heeft dit te maken met het feit dat bewindvoerders binnen de primaire kerntaak die zij vervullen dikwijls weinig mogelijkheden (tijd) en ‘gereedschappen’ hebben om ook nog aandacht te besteden aan versterking van de financiële zelfredzaamheid.

Door bewindvoerders concrete handvaten (bijvoorbeeld in de vorm van een stappenplan, handreiking of een ‘beslisboom’) over bevordering van financiële zelfredzaamheid te geven, mag verwacht worden dat zij hier meer (gestructureerd) aandacht aan gaan besteden. Immers, hierdoor wordt bij hen het bewustzijn bevorderd dat versterking van de financiële zelfredzaamheid een belangrijk thema is. Bovendien wordt dan aangehaakt bij het belangrijkste knelpunt dat zij naar voren brengen om aandacht te schenken aan financiële zelfraadzaamheid, namelijk tijdgebrek. Door concrete handvaten aan te reiken kan namelijk bevorderen dat zij dit makkelijker kunnen oppakken binnen hun praktijk (en niet alles zelf hoeven uit te vinden).

6. Breng – daar waar problematische schulden spelen – beschermingsbewind en schuldhulpverlening eerder en meer bij elkaar om instrumenten vaker met elkaar te zwaluwstaarten.

Toelichting

Voor een belangrijk deel van de aanvragen voor beschermingsbewind geldt dat deze buiten het zicht van de gemeente om gaat. Dit geldt ook voor aanvragen waar sprake is van problematische schulden (waarvan in meer dan de helft van de toegekende verzoeken tot onderbewindstelling sprake is). Ongeveer een derde van de onderbewindgestelden met dergelijke problematische schulden klopt voorafgaande aan bewindvoering voor hulp aan bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. In ongeveer 10%-15% van de gevallen is het eerste contact met de bewindvoerder via de gemeente verlopen, omdat (eerst) gestabiliseerd moest worden in het kader van (mogelijke) schuldsanering. Hieruit kan worden afgeleid dat de gemeenten – anders dan bij de WSNP-bewindvoering – niet per definitie in het 'voortraject' van beschermingsbewind in beeld is.

Ook na instelling van het beschermingsbewind komt maar een deel van de onderbewindgestelden met problematische schulden 'in het vizier' van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Daar waar dit het geval is, gaat het vooral om schuldsanerings-trajecten. Andere vormen van schuldhulpverlening worden maar in heel beperkte mate ingezet bij onderbewindgestelden met problematische schulden. Dit terwijl hier volgens bewindvoerders en gemeenten wel mogelijkheden liggen voor meer vervlechting van bewindvoering en schuldhulpverlening. Dit geldt met name voor budgetcoaching en budgetcursussen.

Om de mogelijkheden voor zwaluwstaarten van instrumenten te bevorderen ligt het voor de hand dat de gemeente (schuldhulpverlening en sociale dienst/afdeling werk& inkomen) bij problematische schulden meer en op een eerder moment in beeld komt dan nu het geval is. Er bestaan verschillende opties (momenten) waarop de gemeente kan bepalen of zij (naast beschermingsbewind) een zinvolle bijdrage kan leveren vanuit de schuldhulpverlening:

- voorafgaande aan de uitspraak van de kantonrechter;
- rondom het opstellen van het plan van aanpak door de bewindvoerder;
- bij het indienen van het verzoek om bijzondere bijstand;
- op het moment dat zicht bestaat op een stabiele situatie.

Een punt dat nog wel bijzondere aandacht vergt bij de intensivering van de samenwerking tussen bewindvoerders en gemeentelijke schuldhulpverlening is dat bewindvoerders (zeker bij de grotere kantoren) dikwijls met cliënten uit diverse verschillende gemeenten te maken heeft. Bij het realiseren van financiële stabiliteit (bijvoorbeeld het aanvragen van toeslagen) maakt dit gegeven er niet eenvoudiger op, laat staan bij het zoeken van samenwerking met schuldhulpverlening.

7. Intensiveer via de lijn van de recente transities – bijvoorbeeld via de sociale wijkteams – de betrokkenheid van gemeenten bij beschermingsbewind.

Toelichting

Uit het onderzoek blijkt dat veel onderbewindgestelden via zorg en maatschappelijk werk toegeleid worden naar beschermingsbewind. Op deze beleidsterreinen is het 'landschap'

recent echter drastisch veranderd. In veel gemeenten wordt onder regie van de gemeente gewerkt met sociale wijkteams waarin organisaties op het gebied van zorg en maatschappelijk werk vertegenwoordigd zijn. Hierdoor zijn gemeenten ‘aan het stuur komen te zitten’ wat betreft de doelgroepen die bediend worden en de middelen die hiervoor beschikbaar worden gesteld. Dit vanuit de gedachte dat gemeenten het beste zicht hebben op de problematiek van hun burgers en ondersteuning die wenselijk is. In het huidige tijdsgewricht is het dan ook vreemd dat de doelgroep die vanuit zorg en maatschappelijk werk instroomt in beschermingsbewind zich onttrekt aan de waarneming van gemeenten.

Gemeenten zouden dan ook veel beter dan nu het geval is vanuit hun nieuwe rol – als regisseur van de sociale wijkteams – zicht moeten krijgen op de doelgroep die onder beschermingsbewind wordt geplaatst. Bovendien kan door een meer integrale benadering dan veel beter bekeken worden welk instrumentarium (op welk moment) zinvol ingezet kan worden om de hulp voor deze doelgroep te optimaliseren. Soms zal dit dan betrekking hebben op aanvullende inzet van instrumentarium op het gebied van schuldhulpverlening, in andere gevallen gaat het om het organiseren van andere vormen van hulpverlening (zoals het organiseren van een sociaal vangnet/begeleiding) van de mensen. Vanuit bewindvoerders is aangegeven dat meer samenwerking met maatschappelijk werk en zorg kansen biedt voor versterking van de financiële zelfredzaamheid van onderbewindgestelden met problematische schulden.

Bijlage I. Tabellenboek

Tabel I.1 Spreiding betrokken bewindvoerderskantoren en geraadpleegde bewindvoerders en gemeentelijke beleidsmedewerkers, naar provincie

Provincie	Betrokken kantoren	Geraadpleegde bewindvoerders	Geraadpleegde beleidsmedewerkers
Drenthe	6	15	12
Gelderland	6	13	17
Utrecht	5	9	7*
Zuid-Holland	8	13	17
Limburg	7	15	14
Overige provincies	-	-	3
Totaal	**32**	**65**	**70**

* Hieronder bevonden zich 4 beleidsmedewerkers die een gemeentelijk samenwerkingsverband vertegenwoordigen.

Tabel I.2 Mate waarin problematische schulden van onderbewindgestelden met dergelijke schulden opgelost zijn, 2010, 2013 en 2014

Antwoordcategorie	2010 (N=95)	2013 (N=122)	2014 (N=126)
Ja	64%	25%	18%
Nee	36%	75%	82%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**

Bron: Dossieranalyse

Tabel I.3 Extrapolatie schatting mogelijkheden voor financiële zelfredzaamheid

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Totaal aantal dossiers	**628**	**628**	**628**
- minus: onveranderbare dossiers	484	427	276
- minus: veranderbare dossiers waar geen sprake is van problematische schulden	8	42	146
Veranderbare dossiers met problematische schulden	**136**	**159**	**206**
Aantal dossiers waar financiële zelfredzaamheid mogelijk is (vlgs. bewindvoerders 29%, onderbewindgestelden 57%)	38 tot 78	45 tot 91	58 tot 117
Mogelijkheden financiële zelfredzaamheid op totale populatie	6%-12%	7%-14%	9%-19%

Bron: Combinatie van dossieranalyse en veldwerk onder bewindvoerders en onderbewindgestelden

Variant 1: Psychische problemen allemaal als onveranderbaar aangemerkt
In deze variant bestaat onveranderbaar uit alle gevallen waar sprake is van lichamelijke beperking, verstandelijke beperking, dementie en psychische problemen (484 van de 628 dossiers) Veranderbaar zijn dan alle gevallen waar uitsluitend sprake is van (combinaties van) verslaving, multi-probleemgezinnen, verkwisting en problematische schulden (144 van de 628 dossiers).

Variant 2: Deel (1/3) van de psychische problemen wordt als veranderbaar aangemerkt
Onveranderbaar zijn dan alle gevallen waar sprake is van lichamelijke beperking, verstandelijke beperking, dementie en 2/3 deel van de psychische problemen (427 van de 628 dossiers). Veranderbaar zijn dan alle gevallen waar uitsluitend sprake is van (combinaties van) verslaving, multi-probleemgezinnen, verkwisting, problematische schulden + 1/3 deel van de psychische problemen (201 van de 628 dossiers).

Variant 3: Alle psychische problemen worden als veranderbaar aangemerkt
In deze variant bestaat Onveranderbaar uit alle gevallen waar sprake is van lichamelijke beperking, verstandelijke beperking en dementie (276 van de 628 dossiers). Veranderbaar zijn dan alle gevallen waar uitsluitend sprake is van (combinaties van) verslaving, multi-probleemgezinnen, verkwisting, psychische problemen + alle gevallen van problematische schulden (352 van de 628 dossiers).

Bijlage II. Werkzaamheden bewindvoerders

Het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton (LOVCK) heeft ten aanzien van de werkzaamheden van de beschermingsbewindvoerder de volgende aanbevelingen gegeven. Deze aanbevelingen hebben geen bindend karakter, maar dragen wel bij aan het bevorderen van de rechtseenheid.

Tot de werkzaamheden van de intake behoren:

- aanvragen bewind en meegaan naar zitting;
- in kaart brengen samenstelling vermogen, inkomsten, uitgaven, schulden en vorderingen; beschrijven boedel;
- alle reguliere werkzaamheden i.v.m. inkomen/werkzaamheden cliënt, zoals aanvragen uitkering en huursubsidie en regelen van bankzaken; zo nodig wijzigen samenstelling vermogen;
- eventueel met oog op verhuizing in overleg met rechthebbende en/of familie verkoop woning/inboedel.

Niet tot de gewone intake werkzaamheden behoren:

- ontruiming van de woning;
- werkzaamheden ten behoeve van het stabiliseren van problematische schuldsituaties in het voortraject en in het kader van de toeleiding tot een minnelijke- of wettelijke schuldenregeling;
- meegaan naar WSNP-zitting of naar het UWV/GAK/de gemeente, bij gebreke van een toevoeging voor rechtsbijstand, het doen van aangifte wegens inbraak of mishandeling (soms gaat cliënt niet als bewindvoerder niet meegaat).

Tot de gewone werkzaamheden tijdens het bewind behoren:

- het regelen van de financiële huishouding, inclusief een eenvoudige belastingaangifte over het laatste belastingjaar, kwijtschelding verzoeken van heffingen, aanvragen (bijzondere) bijstand en huurtoeslag;
- andere reguliere handelingen m.b.t. onder bewind gestelde goederen;
- het treffen van enkele afbetalingsregelingen;
- regelmatig contact met rechthebbende; binnen redelijke grenzen spreekuurcontact in beperkte mate naar zitting kantonrechter;
- doen van rekening en verantwoording; voor extra werk bij tussentijdse eindrekening geldt sinds 1 mei 2008 een forfaitair tarief.

Niet tot de gewone werkzaamheden behoren:

- bewind bij ondernemersactiviteiten van rechthebbende; hulp bij ingewikkelde nalatenschap waarin rechthebbende gerechtigd is;
- werkzaamheden ten behoeve van het stabiliseren van problematische schuldsituaties in het voortraject en in het kader van de toeleiding tot een minnelijke- of wettelijke schuldenregeling. verkoop van onroerend goed of aandelen;
- ontruiming van de woning;
- aangifte IB in box 1 voor meerdere jaren in één keer en aangifte in box 2 of 3;
- frequent naar zitting kantonrechter, vooral als de afstand groot is.